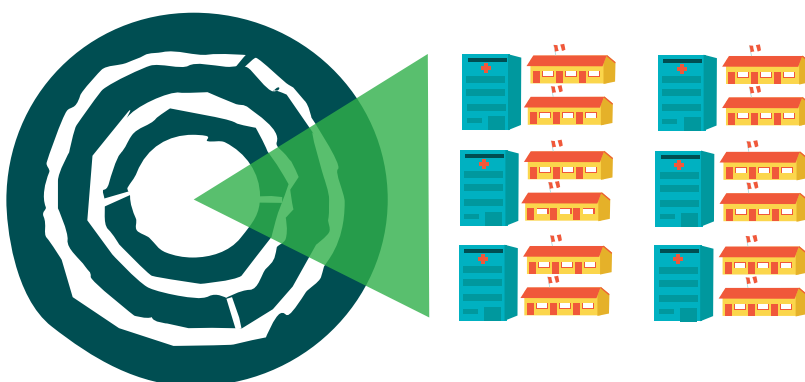
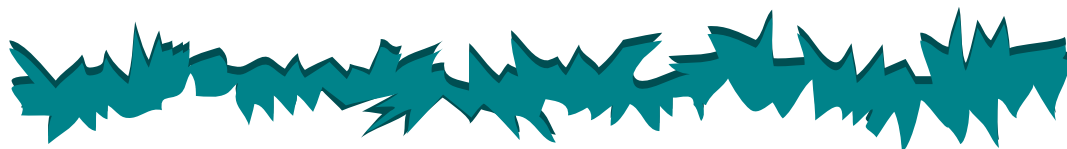
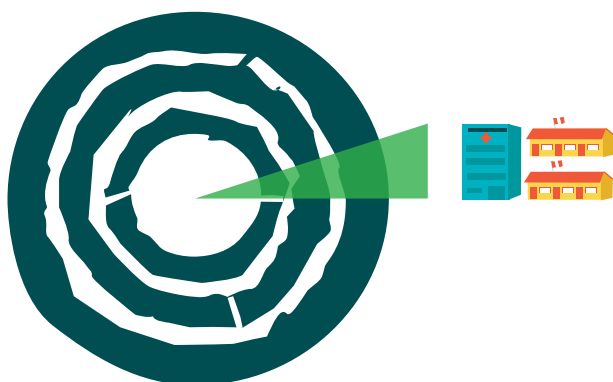


MINERÍA Y TRIBUTACIÓN

en tiempos de pre y postpandemia

José De Echave C.
César Flores U.



MINERÍA Y TRIBUTACIÓN

en tiempos de pre y postpandemia

José De Echave C.
César Flores U.

MINERÍA Y TRIBUTACIÓN EN TIEMPOS DE PRE Y POSTPANDEMIA

Primera edición

Agosto del 2020

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-04433

ISBN: 978-612-47848-2-8

Autores:

José De Echave C.

César Flores U.

Diseño de portada:

Bea Mosquera

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú

Agosto del 2020

Editado por:

© Oxfam America Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

Teléfono: (511) 616 2555

<http://peru.oxfam.org>



@oxfamenperu



@OxfamenPeru

© CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo

Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 461 2223 / (511) 461 3864

<http://cooperaccion.org.pe>



@CooperAccionPeru



@CooperAccionPER



SIGLAS Y ABREVIATURAS

- AP Alianza del Pacífico
- CET Convenios de Estabilidad Tributaria
- CIADI Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
- FAD Fiscal Affairs Department
- FARI Fiscal Analysis of Resource Industries
- FMI Fondo Monetario Internacional
- GEM Gravamen Especial a la Minería
- IEM Impuesto Especial a la Minería
- IGV Impuesto General a las Ventas
- IPE Instituto Peruano de Economía
- IR Impuesto a la Renta
- MEF Ministerio de Economía y Finanzas
- MYPE Micro y Pequeña Empresa
- NORRNN No Vinculados a Recursos Naturales
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- PBI Producto Bruto Interno
- PMSP Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo
- RM Regalía Minera
- RRNN Recursos Naturales
- RRT Resource Rent Tax
- SFE Saldos a Favor del Exportador
- SNMPE Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
- SUNAT Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria



CONTENIDO

Presentación	7
1. Entre el superciclo de precios de las materias primas y el retorno a la normalidad	11
La época del superciclo y la resistencia a implementar reformas	11
El posterior superciclo y el debate tributario	16
2. Hasta cuánto alcanza el aporte tributario minero	25
Algunos indicadores claves del sector minero y cómo sincerar el aporte tributario	26
A propósito de la estabilidad y las devoluciones tributarias	43
3. Pensando una propuesta tributaria para la minería	49
Pensando en instrumentos fiscales alternativos	50
Regalías <i>ad valorem</i> en reemplazo de las regalías sobre las utilidades	52
El impuesto sobre las rentas de recursos naturales (RRT)	56
4. Conclusiones	63
Bibliografía	73



PRESENTACIÓN

A inicios de este año, la ministra de Economía y Finanzas, María Antonieta Alva, anunciaba que 2019 se había cerrado con una presión tributaria de 14,2 %, mientras que para 2020 se proyectaba 14,9 % y en 2021 se esperaba llegar a 15,4 %. Lejos se estaba de la meta del 17 % de presión tributaria que se anunció al inicio del quinquenio.

Ahora, habría que precisar que todas estas proyecciones pierden vigencia con el impacto del Covid 19 en el Perú: en medio de un escenario económico marcado por la incertidumbre y la recesión instalada a nivel global, la recuperación de los ingresos fiscales va a ser una tarea bastante más complicada. Si no hay recuperación económica a la vista, los ingresos fiscales tampoco se recuperarán: “La estrecha correlación entre ambas variables está fuera de toda discusión, lo que puede debatirse es la magnitud del efecto”¹.

Lo que hemos querido subrayar en este estudio es que todo indica que, salvo algunos pequeños ajustes, poco es lo que se ha hecho para salir de la inercia del “piloto automático” en materia de política tributaria en las últimas décadas. Lo cierto es que el Perú figura entre los países con menor presión tributaria a nivel regional (el promedio para la región es de 23 % y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico llega a 34 %). Esta es una realidad que nos acompaña, tanto en épocas de

1 Torres Cuzcano, Víctor (2020). *Política Fiscal y Recuperación Económica en Tiempos de Pandemia*. Grupo de Justicia Fiscal. Lima.

bonanza, como ocurrió en el período de precios altos de las materias primas, y en el posterior al superciclo.

El presidente del Consejo Fiscal, Waldo Mendoza, subraya que en el Perú tenemos una presión tributaria de alrededor del 14% del PBI “desde hace medio siglo” y, por supuesto, el país no está preparado para atender los enormes retos que tiene en materia de salud, educación, pensiones, infraestructura, entre varios otros componentes que, cada cierto tiempo, se colocan en la agenda de debate público en el país.

Esto lo hemos comprobado de manera dramática con el estallido de la pandemia del Covid 19 y su arribo al Perú, que ha desnudado las carencias de nuestro sistema de salud y, sobre todo, lo poco que se hizo para fortalecerlo en épocas de bonanza en las que se contaba con mayores recursos. Cuando se dice que el Perú está enfrentando la emergencia sanitaria con los recursos generados por las políticas económicas y la disciplina fiscal aplicada en las últimas décadas, se olvidan de señalar que esos ahorros pudieron ser sustantivamente más importantes si se hubiese hecho la tarea en materia tributaria: implementar una reforma tributaria integral, colocar un impuesto a las sobre ganancias mineras en el momento del superciclo y una inquebrantable voluntad política para luchar contra la evasión y la ilusión fiscal. Nada de eso se hizo.

El economista chileno Gonzalo Martner² afirma que las diversas estructuras tributarias de los países son el reflejo de la manera en que el precio del financiamiento público se distribuye entre los individuos que pertenecen a una sociedad, de acuerdo a determinados principios. Por ejemplo, “un primer principio de justicia tributaria es el de la ‘equidad horizontal’” (frente a una misma situación, todos deben pagar lo mismo). Asociado a éste, se encuentra el “principio del beneficio”: a cada impuesto, se asocia un servicio o conjunto de servicios determinados; así como a un precio, se asocia en el mercado un bien específico. Por su parte, tiene también relevancia el “principio de la capacidad de pago”, que asocia cobros de tasas diferenciadas según las posibilidades económicas de los contribuyentes, de modo que quien tenga más recursos y pueda pagar más contribuya en una mayor proporción al esfuerzo común. Se trata en este caso de aplicar un principio de “equidad vertical”. Además, subraya lo siguiente:

2 Martner, Gonzalo (2016). *Reforma Fiscal*. Documento de Trabajo presentado en el Grupo de Trabajo de Transformación Social y Ecológica. Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México.

“Un sistema tributario debe idealmente reunir las condiciones de *suficiencia* (es decir permitir financiar sobre una base estable y continua el gasto público al que está asociado), de *simplicidad* (es decir no presentar una multiplicación de impuestos de baja recaudación y alto costo de administración ni estar asociado a fines específicos que dificulten la flexibilidad de la asignación de gastos), de *equidad* (distribuirse con justicia entre los contribuyentes) y *eficiencia* (no distorsionar significativamente la actividad económica)”.

¿Estas características están presentes en los sistemas tributarios de América Latina? Sebastián Nieto, representante de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), subraya que América Latina “sigue siendo el campeón de las desigualdades a nivel mundial”, y cuando se interviene para combatir esa desigualdad, mediante impuestos y transferencias, los resultados han sido hasta ahora bastante limitados.

La situación en el Perú debería exigir cambios sustantivos en la política tributaria. Sin embargo, cada vez que se ha puesto en debate la posibilidad de llevar adelante una posible reforma tributaria de carácter estructural, sobre todo para que la progresividad de los impuestos avance, diferentes grupos de interés, ligados a los principales sectores empresariales, se han opuesto a que se produzcan cambios. Esta es una continuidad que explica en parte el rezago de la presión tributaria en el Perú y su carácter regresivo (es decir, con impuestos directos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos, particularmente bajos, de las personas y con una predominancia de los impuestos indirectos).

En este informe, vamos a revisar la evolución de la política tributaria, especialmente vinculada al sector minero durante el superciclo de precios de las materias primas y en la etapa posterior, para luego analizar los argumentos de los sectores que se oponen a la implementación de reformas. Finalmente, presentaremos algunos lineamientos de lo que podría ser una política tributaria progresiva, con énfasis en el sector minero.

Debemos señalar que, en lo sustantivo, este texto fue escrito antes del estallido del Covid 19, su reconocimiento como pandemia y su llegada al Perú. Consideramos que la situación de emergencia sanitaria pone en agenda la necesidad de fortalecer la política tributaria para que el país pueda sostener sus políticas sociales, su propia institucionalidad, eliminar brechas y mejorar toda la infraestructura que en un contexto de emergencia debe tener la capacidad de respuesta en todo el territorio nacional.



1. ENTRE EL SUPERCICLO DE PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS Y EL RETORNO A LA NORMALIDAD

LA ÉPOCA DEL SUPERCICLO Y LA RESISTENCIA A IMPLEMENTAR REFORMAS

Como se sabe, en el período 2003-2012, como consecuencia de un proceso de alza sostenida de los precios internacionales de los metales, se generó un período de bonanza económica en el país. Este escenario provocó un efecto multiplicador en la economía nacional, canalizado fundamentalmente por los mayores ingresos fiscales que, sobre todo, resultaron del incremento de las utilidades de las empresas mineras.

Durante el decenio de bonanza, el PBI nacional se incrementó a una tasa de 6,3 % en promedio anual, una de las más elevadas del mundo. El alza del precio de los metales tuvo un efecto directo en los ingresos fiscales: los tributos internos y aduaneros recaudados por la Sunat se incrementaron anualmente a tasas reales de 11,9 % en promedio durante la década 2003-2012, excepto en el año 2009, cuando la recaudación se contrajo en -11,0 %, como consecuencia del estallido de una crisis financiera internacional.

La situación en la época de bonanza contrastaba notablemente con la fase previa: antes del superciclo de precios, en los últimos años de la década de 1990 y al inicio de este siglo —en los tres años previos al *boom* minero (2000-2002), las principales variables de la economía nacional mostraban un comportamiento aletargado. El PBI real había crecido apenas 2,9 % en

promedio, luego de registrar magros resultados durante los últimos años de la década de 1990. La balanza comercial arrojó en ese período un déficit de US\$ -87 millones en promedio anual, resultado precedido por constantes déficits comerciales en la última década del siglo anterior. Además, el total de los ingresos recaudados por la Sunat aumentó a una tasa real de 3,9 % en promedio anual —lo que era totalmente insuficiente para cubrir las urgencias fiscales— y la presión tributaria llegaba apenas a 12,8 % del PBI en promedio anual.

Por lo tanto, está claro que el sector minero fue el principal responsable del *boom* recaudatorio del período 2003-2012. Hasta antes del incremento del precio de los metales, su contribución en los ingresos fiscales había sido marginal: entre 1998 y 2002, tuvo una participación en la recaudación total de tributos internos que no superó, en promedio anual, el 3,6 %. Con excepción de los sectores agropecuario y pesca, esta participación fue la más baja entre las distintas actividades económicas del país.

Sin embargo, desde 2003, la participación de la minería fue en aumento hasta llegar a aportar en el año 2007 la cuarta parte de los tributos internos (nivel máximo). En el segundo quinquenio de la década de bonanza (2008-2012), esta participación se mantuvo en poco más de 15 % en promedio anual. Con respecto al total de ingresos fiscales del gobierno central, tanto tributarios como no tributarios, la actividad extractiva minera aportó 11,2 % en promedio anual durante la década de bonanza (2003-2012), participación que alcanzó un pico de 20,5 % en 2007. Estos resultados implicaron una mejora sustancial con respecto al período previo (1998-2002), cuando la participación promedio fue negativa en -1 %, lo que significa que el impacto neto de la minería fue negativo si se consideran las devoluciones de impuestos y otros beneficios tributarios que el sector recibió. Como se verá más adelante, esta situación se repitió en los años posteriores al superciclo de precios de los minerales.

Si bien el incremento del precio de los metales influyó en el logro de una mayor presión tributaria, ésta siempre estuvo —de lejos— por debajo del promedio de la región: la presión tributaria en el Perú fue inferior a 13 % durante 2001-2002, pero se recuperó desde 2003 hasta alcanzar un punto máximo de 16,6 % en 2012. Sin el *boom* minero, la presión tributaria nunca hubiese superado el 16 %. Por ejemplo, durante 2006-2008, el sector minero aportó en promedio 2,7 puntos porcentuales a la presión tributaria. Esta

contribución, sin embargo, fue disminuyendo conforme se frenó el alza del precio de los metales.

Otro dato importante tiene que ver con los cambios ocurridos en la estructura tributaria en la época de la bonanza: la recaudación se sustentó en los dos grupos de impuestos con mayor peso en la estructura tributaria, es decir, los impuestos que gravan la renta y aquellos que recaen sobre la producción y el consumo. Como se sabe, la literatura tributaria denomina “impuestos directos” a los del primer grupo e “impuestos indirectos” a los del segundo³.

Hasta antes del *boom* minero, los ingresos fiscales reposaron, en especial, en impuestos indirectos (impuestos a la producción y al consumo), los cuales aportaron el 57 % del total de la recaudación de tributos internos de 1998 a 2002. Por su parte, los impuestos directos (impuestos a la renta) aportaron el 32,3 % del total. Pero en la década del *boom* minero (2003-2012), la recaudación se sustentó fundamentalmente en los impuestos directos, los cuales aportaron el 48,3 % del total, en tanto que los impuestos indirectos bajaron su participación a 43,1 %.

Sin embargo, este cambio en la estructura tributaria fue solo circunstancial y no respondió a una política expresa para alcanzar una mayor equidad fiscal en el país, pues no hubo reforma tributaria alguna que se lo planteara. Simplemente, se debió a una situación excepcional por una coyuntura externa favorable: la mayor recaudación del impuesto a la renta (IR) proveniente de las ganancias extraordinarias del sector minero.

El período del superciclo abarcó tres gobiernos. Al gobierno de Toledo (2001-2006), le tocó el inicio de la recuperación de las cotizaciones internacionales de los minerales y las primeras manifestaciones del ciclo de bonanza: como se ha señalado, desde el año 2003, las mejores cotizaciones se comenzaron a traducir en mayores ingresos fiscales y en una mejora de la presión tributaria. Al gobierno de García (2006-2011), le tocó la bonanza en

3 A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, en el Perú, la recaudación fiscal se sustenta principalmente en impuestos indirectos, los cuales son considerados impuestos regresivos, pues gravan más a los que menos tienen. En los países de mayor desarrollo, en cambio, los ingresos fiscales provienen principalmente de la recaudación de los impuestos directos, considerados impuestos progresivos en la medida que gravan más a los contribuyentes de mayores ingresos. El principio de equidad tributaria recomienda que los sistemas tributarios se sostengan fundamentalmente en la recaudación de impuestos directos.

pleno durante la casi totalidad de su período (salvo el pequeño bache luego de la crisis financiera de 2008) y fue, de lejos, el gobierno más beneficiado; por ejemplo, la recaudación del IR de la tercera categoría proveniente del sector minero batió todos los récords en ese quinquenio (2007). En cambio, al gobierno de Humala, le tocó lidiar con el tramo final del *boom* minero y el descenso marcado de la recaudación a partir del año 2013.

¿Qué hicieron los gobiernos en el período de bonanza minera? En líneas generales, aplicaron la política del “piloto automático”: salvo algunos ajustes y la puesta en marcha de algunas tímidas reformas, las reglas de juego no fueron cambiadas en lo sustantivo y siguieron siendo las que se heredaron de la década de los años 90. Si bien los tres gobiernos se beneficiaron (en distinta medida) del alza de los precios de los metales, no mostraron la misma voluntad para lograr una mayor participación de la renta minera.

Por ejemplo, el gobierno de Toledo concretó la implementación del alza del porcentaje del IR de la tercera categoría destinado al canon minero (de 20 % a 50 %), que había sido aprobado durante el período de transición de Valentín Paniagua⁴. Aunque el canon no es un aporte fiscal adicional y solo representa un mecanismo de distribución del IR de la tercera categoría, esta decisión mejoró considerablemente la participación de los gobiernos regionales y locales en el IR que pagaban las empresas.

Además, durante este gobierno, en 2004, se aprobó el pago de regalías mineras. Si bien la regalía minera (RM) no es un tributo (impuestos, contribuciones y tasas), sí representa una contraprestación económica que deben hacer las empresas al Estado por la explotación de recursos naturales (en el caso de los mineros no renovables) y que se destinan directamente a los gobiernos locales y regionales donde se ubican los proyectos. Sin embargo, la resistencia de las empresas mineras a pagar las regalías las llevó a utilizar sus convenios de estabilidad tributaria (pese a que la regalía no es un tributo) y, así, evadir el pago: según estimaciones realizadas (Mendoza y De Echave, 2016), las empresas con convenios de estabilidad tributaria (CET) dejaron de pagar US\$ 1591 millones en RM entre junio de 2004 y septiembre de 2011.

4 De noviembre de 2000 al 28 de julio de 2001.

Como se ha señalado, de los tres gobiernos que se sucedieron durante el período del superciclo de precios de los minerales, el de García fue el más beneficiado. Pese a los ofrecimientos en la campaña electoral y cuando ya era evidente que las empresas gozaban de ingresos extraordinarios por el alza de las cotizaciones de los minerales, el gobierno aprista no se propuso introducir ningún instrumento que hubiese permitido una mayor apropiación por parte del Estado de la renta minera: en realidad, fue la etapa de mayor expresión del “piloto automático” en materia económica y tributaria. Las empresas con CET continuaron incumpliendo el pago de las regalías y apenas se implementó un mecanismo voluntario que se denominó Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), que estuvo vigente desde el año 2007 y que tuvo un impacto muy limitado: no todas las empresas mineras lo suscribieron y durante los casi cinco años de su funcionamiento, el 80,7 % de los depósitos fue efectuado apenas por siete empresas que, dicho sea de paso, no pagaban regalías. Lo cierto es que el gobierno de García no se preocupó por implementar mecanismos fiscales alternativos para alcanzar una mayor apropiación de la renta minera, precisamente en el quinquenio en el que más subió el precio de los metales.

Finalmente, al gobierno de Humala, le correspondió lidiar con el último tramo del *boom* minero. La política fiscal que implementó pasó por dos momentos marcadamente distintos. En el primero, se intentó una mayor apropiación de la renta minera con el fin de elevar la presión tributaria para alcanzar la meta fijada del 18 % del PBI en 2016. Se negoció con las empresas mineras la introducción de nuevos instrumentos fiscales, al mismo tiempo que se buscó mejorar la eficacia de la administración tributaria.

A diferencia del gobierno de García, Humala intentó una redistribución de las ganancias extraordinarias del sector mediante la creación de instrumentos que sí posibilitaban una mayor participación del Gobierno central en la apropiación de la renta minera. El 28 de septiembre de 2011, se introdujeron modificaciones en la antigua RM y se crearon dos nuevas obligaciones fiscales para compensar la falta de pago de esta: el impuesto especial a la minería (IEM) y el gravamen especial a la minería (GEM). Bajo la misma orientación, a mediados del año 2012, se adoptó un conjunto de medidas tributarias que buscaron fortalecer las prerrogativas legales de la Sunat: se gravaron las ganancias de capital, revirtiendo exoneraciones concedidas; asimismo, hubo un intento de enfrentar los vacíos legales que favorecían la elusión y el planeamiento tributario de las grandes empresas, al aprobarse la

Norma XVI⁵, más conocida como “cláusula antielusiva”, que, como veremos más adelante, nunca fue implementada. Sin embargo, los resultados, en términos de recaudación, no fueron los esperados y en los años siguientes la situación cambió drásticamente con la baja de los precios internacionales de los minerales.

Luego de hacer este breve repaso, en líneas generales, se puede afirmar que pese a las recomendaciones de organismos internacionales —como el Fondo Monetario Internacional (FMI)—, que durante la década de bonanza minera buscaban promover el fortalecimiento de la política tributaria en el Perú, esta funcionó en líneas generales en “piloto automático”:

la recaudación aumentaba de manera sostenida debido a las crecientes utilidades de las empresas mineras, sin que se considerase(n) necesario(s) mayores esfuerzos en materia de control, fiscalización y cobranza, y menos en el campo de la modernización tecnológica. Ello, en parte, explica por qué a pesar de un contexto nacional e internacional particularmente favorable, la presión tributaria no superó el 14,6 % en promedio anual durante el período 2001-2010, ratio que en América Latina bordeaba el 19 % aproximadamente⁶.

Lo cierto es que ni siquiera en el período del *boom* minero se pudo alcanzar la meta de presión tributaria que se fijó el gobierno de entonces (18 %).

La administración tributaria fue un buen ejemplo de relajamiento, inercia y, especialmente, de “piloto automático”. En ese momento —situación que en gran medida se mantiene en la actualidad—, se tuvo una enorme flexibilidad con las grandes empresas, que continuaron implementando un conjunto de prácticas que afectaron la recaudación.

EL POSTERIOR SUPERCICLO Y EL DEBATE TRIBUTARIO

Desde la segunda mitad de 2013 en adelante, ya era evidente que se había iniciado el descenso de los precios internacionales de los metales. La lectura y la apuesta desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en plena administración del gobierno de Humala, fue desandar el camino recorrido en la primera etapa de su gestión y optar por una política fiscal cuyo principal

5 Mediante el Decreto Legislativo N.º 1121, se incorporó la Norma XVI al “Título Preliminar” del *Código Tributario*.

6 Mendoza, A. y De Echave, J. [2016]. *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: Oxfam y CooperAccion.

objetivo fue reducir los costos y gastos de producción/comercialización del sector privado, así como aumentar las utilidades netas de las empresas mediante la reducción de su carga tributaria. Se suponía que, de esa manera, se iba a evitar la desaceleración económica.

Así, durante la segunda mitad de 2014, el MEF propuso un conjunto de normas vinculadas a aspectos tributarios, las que el Congreso de la República fue aprobando. Entre las medidas aprobadas en un primer paquete en el mes de julio de ese año, figura la Ley 30230 que, siendo una norma amplia que abarcó varios temas, en materia tributaria significó la reducción del 15 % de la deuda tributaria, la reducción de la tasa de retención del impuesto general a las ventas (IGV) de 6 % a 3 %, la elevación de los montos mínimos de inversión, la modificación de los plazos de los CET⁷ y la suspensión de la facultad de la Sunat para aplicar la cláusula antielusiva (Norma XVI del “Título Preliminar” del *Código Tributario*). De esta manera, la cláusula antielusiva quedó suspendida sin haber sido aplicada y luego de una intensa campaña de los principales grupos empresariales para impedir su implementación.

Posteriormente, en los últimos meses del año 2014, ya bajo la gestión del ministro Alonso Segura en el MEF, se continuaron aprobando varias medidas tributarias, entre las que destacó —por su mayor efecto negativo en los ingresos fiscales— la reducción de las tasas del IR, sobre todo a las personas jurídicas (2014). La política tributaria diseñada por Segura, apostaba a que la reducción del IR favorecería el dinamismo y el crecimiento económicos: en el *Marco macroeconómico multianual* del año 2015, se argumentaba que las medidas tributarias del año 2014 se adoptaron “con el objetivo de obtener ganancias de competitividad tributaria y estandarización hacia esquemas tributarios de la OCDE”.

Sin embargo, no está de más subrayar que la evidencia empírica referida al efecto de los impuestos en el crecimiento económico no es para nada determinante y que las medidas adoptadas nos alejaron más de los estándares impositivos de la OCDE. Waldo Mendoza, presidente del Consejo Fiscal, también se manifestó sobre el tema: “Si uno quiere empujar la economía, lo peor que se puede hacer es bajar los impuestos”⁸.

7 Por ejemplo, se estableció un nuevo tipo de CET, por un plazo de quince años, para proyectos mineros con producción inicial no menor de quince mil toneladas métricas por día y programas de inversión no menores a US\$ 500 millones.

8 Presentación del *Informe anual 2017* del Consejo Fiscal.

Un balance de las normas implementadas en la fase posterior del superciclo lleva a calificarlas como un conjunto de decisiones apresuradas que tuvieron un alto costo en términos de pérdida de ingresos fiscales y que no reactivaron la economía. En este contexto, las medidas implementadas desde el MEF durante los últimos años del gobierno de Humala representaron una suerte de contrarreforma con respecto al espíritu de las decisiones adoptadas en los dos primeros años.

Iniciado el gobierno de Kuczynski (2016), los errores continuaron: el ministro de Economía y Finanzas, Alfredo Thorne, aplicó una mal llamada “reforma tributaria” que, por ejemplo, creó un nuevo régimen MYPE tributario, deducciones varias, entre otras acciones, las cuales terminaron por ahondar la caída de la recaudación. En la práctica, no se hizo nada sustantivo para detener la caída de la recaudación; al contrario, la situación se agudizó cada vez más, al mismo tiempo que la evasión siguió creciendo: el resultado al finalizar el año 2017 mostraba que se había llegado a los niveles más bajos de recaudación de los últimos quince años.

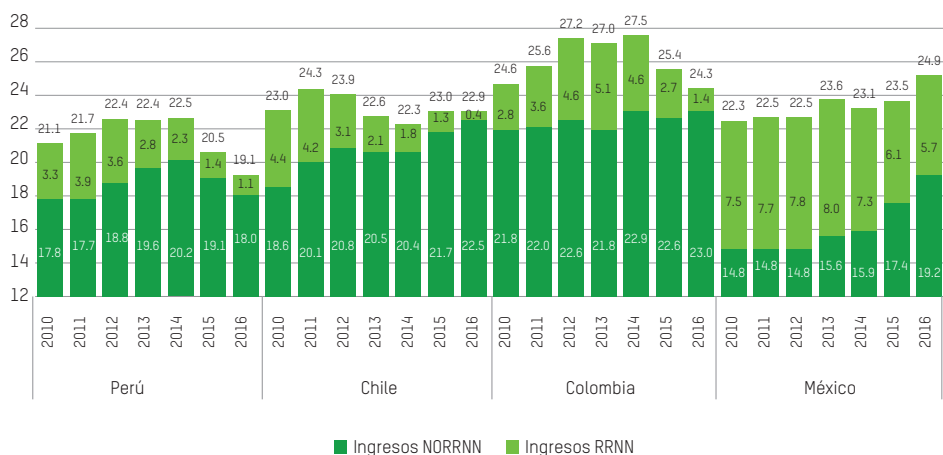
Lo cierto es que el Perú fue uno de los pocos países de la región que en el período posterior al superciclo no implementó una verdadera reforma tributaria. Esto lo hace notar un documento elaborado para el Consejo Fiscal (Ganiko y Merino, 2018) sobre el comportamiento tributario de los países de la Alianza del Pacífico (AP) en ese período:

La evolución reciente de los ingresos públicos en los países de la AP se ha caracterizado por la caída de los ingresos vinculados a recursos naturales (RRNN) y por la recuperación de los ingresos no vinculados a recursos naturales (NORRNN). Una excepción es Perú, donde los ingresos NORRNN han seguido la tendencia decreciente de los ingresos RRNN.

En el documento, se señala lo siguiente:

la evolución de los ingresos NORRNN puede asociarse a las reformas tributarias realizadas por los países de la AP. Los países que lograron incrementar su recaudación NORRNN implementaron reformas tributarias estructurales con el objetivo expreso de financiar reformas en otras áreas. Estas reformas tienen en común que introdujeron nuevos impuestos y realizaron modificaciones conjuntas en el impuesto a la renta, impuesto al valor agregado e impuestos selectivos. (Ver gráfico 1)

Gráfico 1
Evolución de los ingresos totales del Gobierno General
(porcentaje del PBI)



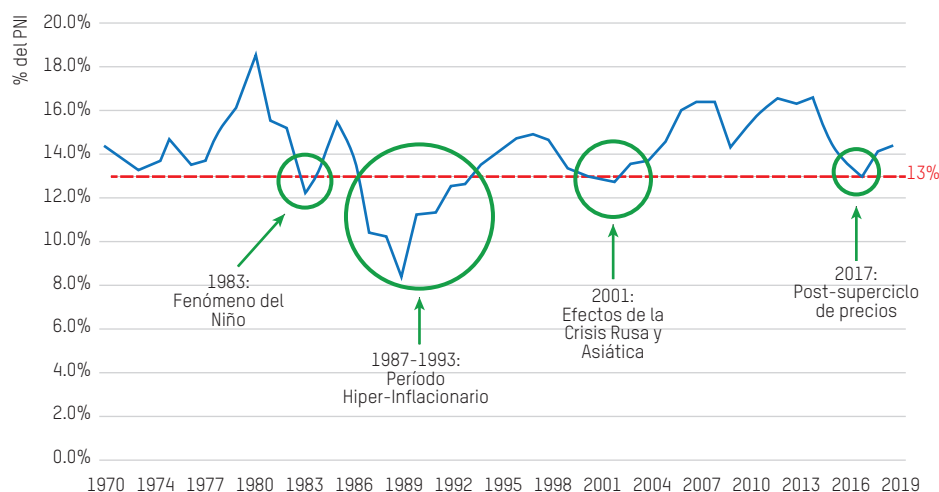
Fuente: OCDE (2018). Elaboración: Secretaría Técnica del Consejo Fiscal

Nada de esto ocurrió en el Perú y, como se ha señalado, la caída de la recaudación llegó a niveles en los que un Estado no puede funcionar ni atender mínimamente las demandas más sensibles en educación, salud, programas sociales, etcétera. El Perú llegó a figurar en el grupo de los cinco países a nivel mundial con menor recaudación como porcentaje del PBI.

Cabe señalar que en los últimos cuarenta años, el Perú registra cuatro episodios en los que la presión tributaria estuvo por debajo del 13% del PBI (ver gráfico 2): en 1983, año en que se produjo un fenómeno de El Niño que tomó al país por sorpresa y sin mayor preparación, provocando el colapso de la gran mayoría de sectores productivos, lo que trajo como consecuencia una contracción de la producción nacional en casi 12% y una caída de la presión tributaria. Luego, el colapso económico de la segunda mitad de la década de los 80 (primer gobierno de Alan García), que se acentuó a partir de 1987 y que también provocó una drástica caída de la recaudación que duró hasta inicios de la década de los 90. Un tercer momento se presentó en el año 2001, luego de los efectos de una crisis externa que estalló en 1997, golpeó la economía global y los precios de las materias primas, y que en el Perú generó estancamiento y un marcado deterioro de los principales indicadores

de la economía. Y finalmente, el último episodio del año 2017, que si bien ha estado presidido por un deterioro de los precios de las materias primas, no ha constituido un *shock* externo de la misma magnitud de los episodios previos. Todo indica que la última caída de la presión tributaria, a niveles históricos, se explica en gran medida por las erradas políticas económicas tomadas en el último tramo del gobierno de Humala y en los primeros meses del de Kuczynski, políticas que provocaron una caída drástica la capacidad de recaudación. Dicho esto, cabe preguntar cuáles serán los efectos en la economía y la presión tributaria de la crisis generada por el Covid 19.

Gráfico 2
Presión tributaria, 1970-2019



Fuente: SUNAT. Elaboración: CooperAcción.

Mientras algunos seguían esperanzados en que la presión tributaria se recuperaría como consecuencia, a su vez, de una recuperación de los precios de los minerales, se seguía evadiendo el debate sobre la necesidad de implementar una verdadera reforma y cuáles debían ser las políticas para producir un cambio de rumbo para, por ejemplo, luchar en serio y a fondo contra prácticas tributarias como la evasión (no pagar impuestos mediante medidas ilegales) y la elusión (no pagar impuestos aprovechando vacíos legales): ambas son problemas críticos de larga data en el país. La propia

Sunat estimó que se evade alrededor de 50 % del pago del impuesto a la renta y alrededor de 30 % del IGV, lo que equivale aproximadamente a S/ 60 000 millones que el Estado pierde anualmente: cinco veces todo el presupuesto para el sector salud.

La carencia de políticas públicas frente a la evasión y la elusión tributarias no era casual. Era el resultado de la presión de los principales grupos de poder económico y sus gremios empresariales⁹ —entre estos, la Sociedad Nacional de Minería—, que se resistieron —e incluso lograron revertirlas— a las medidas que apuntaban a fortalecer la capacidad fiscalizadora del Estado. Fue el caso de la mencionada norma antielusión, para cuya implementación se necesitaba una férrea voluntad política: la tarea requería implementar estándares internacionales mínimos para evitar el planeamiento tributario —y que se siguiera erosionando la base imponible—, el traslado de beneficios y los precios de transferencia: todo lo que, precisamente, posibilita la evasión de obligaciones tributarias.

Además, hasta hace muy poco, el Perú era el único país de América Latina donde las autoridades no podían acceder regularmente a la información tributaria y bancaria de presuntos evasores, debido a que no se había suscrito el Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria¹⁰. Aunque se había señalado que se estaba buscando darle mayores poderes a la Unidad de Inteligencia Financiera para acceder a información reservada, no ocurrió lo mismo con la Sunat, lo que constituye una omisión flagrante para luchar contra la evasión y la elusión tributarias. En una propuesta de reforma tributaria, la Sunat debería tener todas las facilidades necesarias para acceder a información reservada.

Adicionalmente, el sistema tributario peruano sigue perforado por más de 240 exoneraciones e incentivos tributarios que dan trato preferencial a

9 La primera reacción provino de la Confiep, el más importante gremio de empresarios del Perú, que a las pocas semanas de aprobada la norma, remitió una carta al MEF: en esta, sostenía que la norma afectaba la reserva de ley y la seguridad jurídica, pues los hechos que son materia de impuestos y sus consecuencias fiscales (el pago de impuestos) solo deben establecerse por ley y no por una interpretación de la Sunat. En junio de 2014, Alfonso García Miró, presidente en ejercicio de la Confiep, declaraba que sus representados “esperaban la eliminación del capítulo 16 de la norma antielusión, debido a que le da demasiada discrecionalidad a los fiscalizadores” (gestión.pe 20/08/2012).

10 El 25 de octubre de 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas, en representación del Perú, suscribió la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Tributaria, la cual le permite el intercambio de información financiera y tributaria con más de cien países integrantes del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE.

sectores que obtienen cuantiosos descuentos y devoluciones en sus pagos de tributos. Peor aún, más de 30 % de las exoneraciones vigentes son de plazo indeterminado y la mayoría dura más de veinte años. Estas exoneraciones y beneficios le cuestan al país casi S/ 15 000 millones anuales.

Idealmente, las exoneraciones y los beneficios tributarios deberían basarse en criterios de justicia y eficiencia económica y social, promoviendo sectores relegados y de proyección. Sin embargo, muchos de estos beneficios han sido asignados sin criterio y como resultado de presiones políticas. Un informe elaborado por Oxfam muestra que hay una diversidad de sectores y rubros con exoneraciones y beneficios que no tienen clara justificación; por ejemplo, los juegos de azar y apuestas no pagaban el IGV, lo que le costaba al fisco casi S/ 400 millones al año. Es urgente la racionalización y, en algunos casos, la eliminación de las exoneraciones y de los beneficios tributarios; además, los que queden deberán responder a objetivos claramente definidos, con el respaldo de una rigurosa evaluación costo-beneficio para el Estado.

En este punto, cabe abrir un paréntesis y referirse al sector minero. Uno de los reclamos más recurrentes es el no pago del IR durante los primeros años de operaciones de las empresas mineras. Esto ha ocurrido durante los últimos veinticinco años con megayacimientos como Antamina, Las Bambas, entre varios otros. ¿Los motivos? Un primer factor es el tipo de inversión que caracteriza a la actividad minera, con un alto componente de activos, lo que tiene un efecto en el resultado contable por la depreciación de activos. Pero un segundo factor está relacionado con los beneficios tributarios, destacando entre estos la depreciación acelerada, beneficio que ha tenido un mayor impacto en la postergación del pago del IR. Un tema clave en el debate tributario es evaluar este tipo de beneficios y atenuar los efectos que vienen teniendo en una menor recaudación.

Las devoluciones fiscales también se dispararon, sobre todo a partir de 2015, en el contexto del fin del superciclo de precios de las materias primas: en el año 2019, se ha alcanzado la cifra récord de S/ 17 131 millones. En los últimos cinco años, las devoluciones se han incrementado casi en un 80 %. En el total de devoluciones, destacan las del sector minero (aproximadamente, 30 % del total). Cuánto bien le haría al país, por ejemplo, el postergar estas devoluciones hasta que la situación fiscal mejore y que el Estado capture, por lo menos, una parte de ese enorme forado que provocan.

Otro tema clave está relacionado con las deudas tributarias de grandes empresas que se encuentran en litigio administrativo y judicial. Este es un tema delicado que se debe abordar con la mayor transparencia y legitimidad. Estamos hablando de alrededor de S/ 45 000 millones en deudas acumuladas por estos grandes contribuyentes, cuya táctica ha sido judicializar sus deudas en procesos interminables —en algunos casos, por más de quince años—, con el fin de eludir su pago. Una amnistía de estas deudas tributarias, por pequeña que sea, valida y premia la estrategia de las grandes empresas de judicializar sus deudas y negarse a pagar, lo que provoca que el Estado pierda miles de millones de soles que legítimamente le corresponden. Sobre este punto, se debe plantear plena transparencia: que se publiquen los nombres y montos adeudados, y que se especifiquen los criterios que se pondrán en marcha para que el Estado peruano pueda cobrar lo que se le debe.

Finalmente, no está de más recordar que no puede haber reforma tributaria sin una autoridad y una institucionalidad que estén en condiciones de cumplir con sus funciones: Tan importante como el buen diseño de una política tributaria es su implementación, y en el Perú la institución encargada es la Sunat. Pese a las recomendaciones de organismos internacionales, como el propio FMI, que en varios momentos ha planteado su fortalecimiento, la Sunat optó —por ejemplo, en la época del *boom* minero— por funcionar en “piloto automático” y, en la práctica, lo sigue haciendo. Lo cierto es que la administración tributaria es un buen ejemplo de falta de liderazgo, relajamiento e inercia; además, se mantiene una enorme flexibilidad, especialmente, para las grandes empresas que continúan implementando un conjunto de prácticas que afectan la recaudación.

Para alcanzar las metas de recaudación tributaria y poner en marcha una verdadera reforma, las actuales limitaciones de la Sunat deben ser superadas, recuperando el plan de fortalecimiento institucional que quedó establecido en la Ley de Fortalecimiento de la Sunat. Política tributaria y administración tributaria son componentes claves que deben ir de la mano para lograr de manera sostenida mayores ingresos fiscales. Dos son los grandes déficits que se siguen arrastrando en el país: el diseño de una adecuada política tributaria y el fortalecimiento de la institución encargada de implementarla. Si no se abordan ambos componentes, es difícil avanzar. Aumentar la presión tributaria en un país no es solamente un tema técnico, es, sobre todo, un tema de carácter político: el país necesita un nuevo pacto fiscal. Esa es la verdadera dimensión de la tarea que se tiene por delante.



2. HASTA CUÁNTO ALCANZA EL APOORTE TRIBUTARIO MINERO

Durante la última década, se han elaborado varios análisis que han intentado mostrar que la carga tributaria del sector minero peruano estaba por encima de la de otros países con los cuales competimos. De esta manera, se argumentaba que no debía realizarse ninguna modificación al actual régimen tributario minero en la línea de incrementar dicha carga.

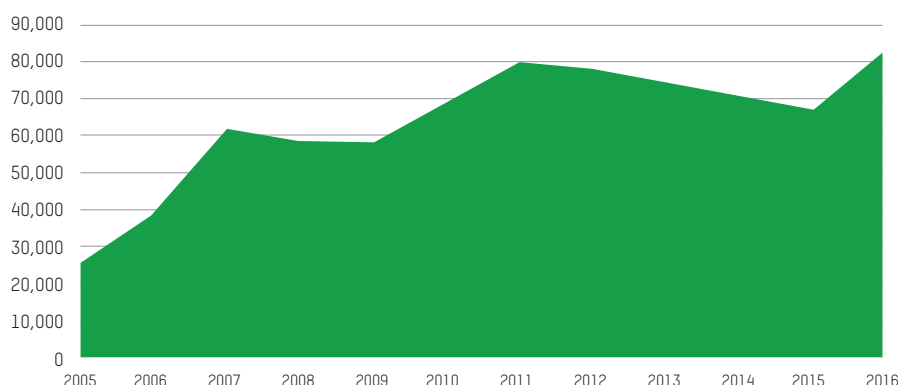
No obstante, si bien el sector minero peruano ha tenido un crecimiento exponencial, se mantiene la paradoja de que su aporte tributario ha sido modesto en términos relativos, ya sea como participación en la presión tributaria o en comparación con otros sectores.

A continuación, se analizarán estas contradicciones y, posteriormente, se proyectarán algunos posibles escenarios de un futuro aporte tributario del sector minero peruano considerando la actual matriz productiva y los compromisos de inversión establecidos, tanto en contextos de precios altos como en el de intermedios y bajos. Esto permitirá precisar algunos de los temas que actualmente se debaten y, al mismo tiempo, delinear qué alternativas de política se pueden plantear para lograr una mayor recaudación.

ALGUNOS INDICADORES CLAVES DEL SECTOR MINERO Y CÓMO SINCERAR EL APOORTE TRIBUTARIO

Si analizamos la evolución del sector minero peruano tomando en cuenta los estados financieros de las empresas vistos de manera agregada, se puede apreciar que el valor de sus ingresos anuales se elevó de S/ 26 000 millones a S/ 81 000 millones en el período 2005-2016 (ver gráfico 3). Este período abarca la etapa del superciclo de precios de los *commodities*, hasta el año 2013, y los primeros años de la etapa posterior al superciclo.

Gráfico 3
Perú: Ingresos anuales del sector minero
(en millones de soles)



(*) Ingresos gravados y no gravados.

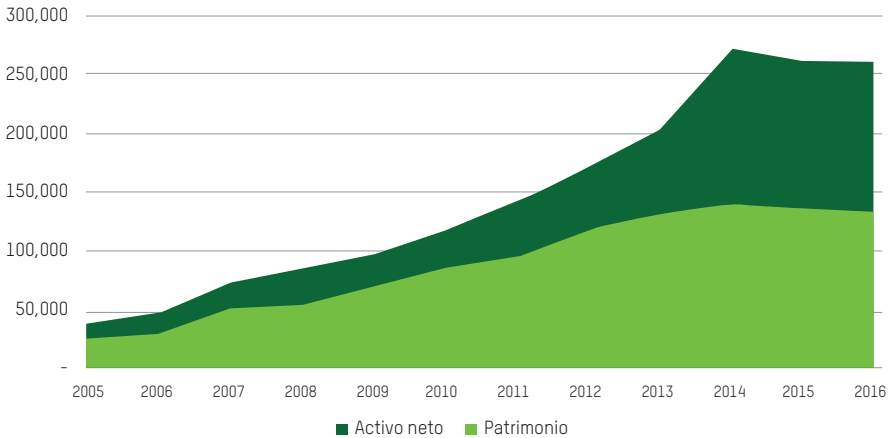
Elaboración: propia.

Fuente: SUNAT.

Por su parte, durante el período 2005-2016, el valor del activo neto acumulado del sector minero se incrementó de S/ 37 000 millones a S/ 257 000 millones (ver gráfico 4), lo que representa un aumento de 580 %. Este incremento se explica por la inyección de capital propio o el incremento de los pasivos (financiamiento de terceros). En paralelo, el valor del patrimonio acumulado del sector minero creció durante este mismo período de S/ 26 000 millones a S/ 133 000 millones (ver gráfico 4), lo que equivale a un aumento de 396 %. Ello se produce principalmente mediante la inyección de capital propio de los socios de las empresas o la reinversión de utilidades. Cabe resaltar

que durante el superciclo de precios, el sector minero registró utilidades extraordinarias muy por encima del promedio histórico.

Gráfico 4
Perú: Activo neto y patrimonio del sector minero
(en millones de soles)



Elaboración: propia.

Fuente: SUNAT.

En comparación con otros sectores económicos en el Perú, en 2016, el sector de la minería metálica ocupaba el segundo lugar en cuanto a mayor valor tanto en activo neto como patrimonio acumulado (ver cuadros 1 y 2). En primera posición, aparecía el sector de intermediación financiera, y por debajo de la minería metálica, se ubicaban los sectores otros servicios, comercio, construcción y generación de energía eléctrica y agua. Dentro de este *ranking* —que considera a los principales sectores económicos del Perú—, la minería metálica ocupaba la primera posición en porcentaje de crecimiento de activo neto y la tercera posición en cuanto a patrimonio.

Cuadro 1

Perú: *ranking* de activo neto acumulado por sectores económicos, 2016
(en millones de soles)

Sectores económicos	Activo neto (2016)	Variación % (2016/2005)
Intermediación financiera	615,055	386.45%
Minería metálica	257,823	580.12%
Otros servicios	174,309	110.33%
Comercio	173,096	252.41%
Construcción	147,442	550.17%
Generación de energía eléctrica y agua	102,974	177.78%

Elaboración: CooperAcción.
Fuente: SUNAT.

Cuadro 2

Perú: *ranking* de patrimonio acumulado por sectores económicos, 2016
(en millones de soles)

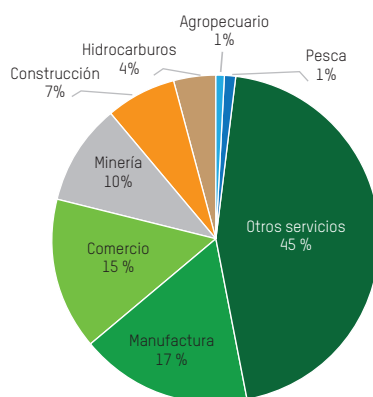
Sectores económicos	Patrimonio (2016)	Variación % (2016/2005)
Intermediación financiera	165,544	511.32%
Minería metálica	133,131	396.18%
Otros servicios	106,747	95.35%
Comercio	65,666	232.34%
Construcción	65,324	427.52%
Generación de energía eléctrica y agua	47,716	120.96%

Elaboración: CooperAcción.
Fuente: SUNAT.

Durante los últimos diez años, al analizar la participación de ingresos tributarios recaudados por la Sunat por sectores económicos, se identifica que casi la mitad de estos ingresos proviene del sector servicios, con 45 % del total (ver gráfico 5). Le siguen, en términos de aporte tributario, los sectores manufactura, con 17 %; comercio, con 15 %; minería, con 10 %; construcción, con 7 %; entre los principales. Este último período, 2010-2019 (reflejados en el gráfico 3), considera años de precios altos de los minerales (2010, 2011 y 2012), medios (2013, 2014, 2017, 2018 y 2019) y bajos (2015 y 2016). Al respecto, se ponderan los distintos escenarios posibles a mediano y a largo plazo.

Con relación al sector minero, el Perú se encuentra entre los cinco primeros países exportadores netos de minerales en el mundo, y frente a ello, es llamativo que su contribución tributaria promedie el 10 % de la recaudación total de un Estado comparativamente pequeño¹¹.

Gráfico 5
Perú: Participación en ingresos tributarios por sectores, 2010-2019



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: SUNAT.

Uno de los estudios más recientes en el que se evalúa el esquema contributivo aplicado al sector minero en el Perú fue desarrollado por el Instituto Peruano de Economía (IPE) y presentado en agosto de 2019¹². Tal estudio fue realizado por encargo de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

De este ejercicio, posiblemente, el dato más relevante —y el que más se ha difundido— es que la carga tributaria aplicada a la minería peruana sería de 47 % (ver cuadro 3), superior a otros países, como Australia: 44 %, Chile: 40 % o Canadá: 35 %, e inferior a México: 48 %.

11 El tamaño del Estado peruano se puede evaluar en función de la presión tributaria. Mientras que en el Perú la presión tributaria bordea el 15 % del PBI, el promedio en América Latina es del 21 % y en los países de la OCDE llega a 35 %.

12 IPE. (2019). *Evaluación de la estructura tributaria del sector minero*.

Cuadro 3
Carga fiscal del sector minero, por países, según estudio IPE (2019)

México	Perú	Australia	Chile	Canadá
48,50 %	47,07 %	44,30 %	40,70 %	35,50 %

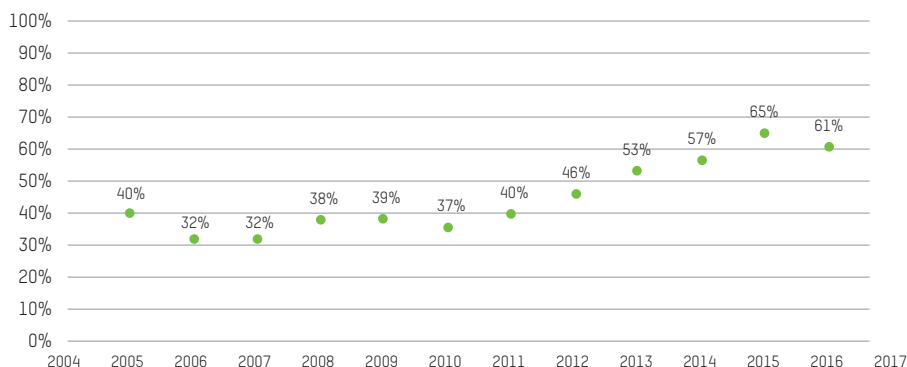
Elaboración: CooperAcción.
Fuente: IPE.

Con relación a la carga tributaria que se define en el estudio del IPE, se deben precisar varios temas. Por un lado, se debe considerar que el porcentaje de la carga fiscal para el caso peruano se encuentra sujeto a criterios o esquemas móviles: esto sucede especialmente para el caso de las RM y el IEM. La determinación de la nueva RM y del IEM, creados en 2011, toma como base de referencia la utilidad operativa trimestral, y para establecer estas obligaciones, se aplican tasas marginales progresivas en función de los tramos crecientes del margen operativo de la empresa (utilidad operativa / ingresos o ventas netas).

Como se muestra en el gráfico 6, el costo de ventas del sector minero, que determina en gran medida la utilidad operativa de estas empresas, tiene una alta variabilidad como porcentaje de las ventas totales. Esta situación se origina principalmente debido a que las ventas están afectadas por las cotizaciones internacionales de los minerales, las cuales son cambiantes. Lo concreto es que año a año el margen operativo de las empresas del sector minero puede variar considerablemente y, por lo tanto, la carga tributaria de las RM y del IEM. Es decir, la carga tributaria del sector minero peruano, en ocasiones, puede ser mayor o menor con relación a la carga tributaria presentada por el IPE.

En comparación con otros países, Chile presenta un esquema similar de cargas específicas con tasas progresivas según el margen operativo, mientras que México, Canadá y Australia aplican tasas constantes de 7,5 %, 10 % y 5 % respectivamente.

Gráfico 6
Perú: Costo de ventas respecto a las ventas en el sector minero
(en porcentaje)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: SUNAT.

Por otro lado, se debe considerar que al modelarse los tipos de empresa por país para calcular la carga tributaria, se infirió que los costos de producción eran absolutamente similares. Por ejemplo, hace tres años, el Gobierno peruano presentaba un *ranking* de los principales países productores de cobre y sus respectivos costos efectivos operativos (o *cash cost*) (ver cuadro 4). En cobre, el Perú tenía el costo de producción promedio más bajo con 1,16 dólares por libra, mientras que Chile y Australia llegaban a 1,44 y 1,50 dólares por libra respectivamente. ¿Qué significa esto? Que en el Perú producir cobre es 23 % más barato que en Australia y 19 % más barato que en Chile.

Cuadro 4
Estimados de producción y costos de producción del cobre a nivel mundial

País	Cash cost	Producción (miles de TM)	
	Ctv US\$/Lb.	2016	2017
Chile	144	5771	5949
Perú	116	2097	2352
China	155	1698	1715
Estados Unidos	172	1355	1362
Australia	150	944	926
R.D. del Congo	173	926	1000
Zambia	200	821	903
Resto		6205	6196

Elaboración: CooperAcción.

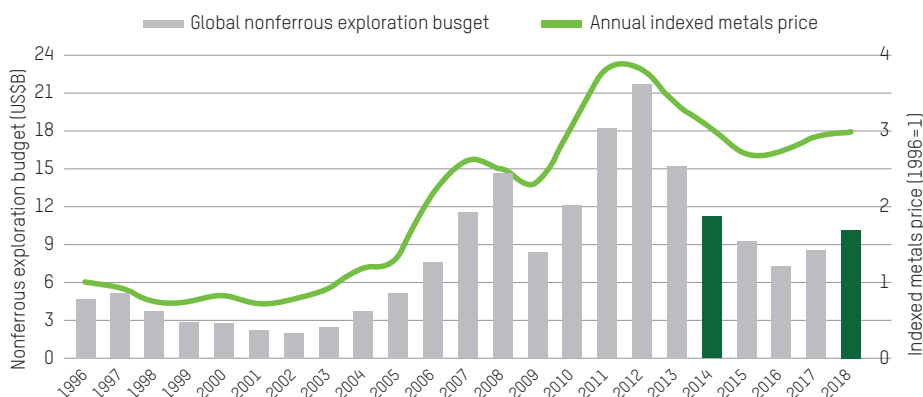
Fuente: Cochilco, Wood Mackenzie, MEF.

Lo interesante es saber qué sucede, entonces, con la rentabilidad minera y si es pertinente introducir este nuevo criterio para evaluar la carga tributaria —aspecto que se desarrollará en el siguiente capítulo—. Si comparamos el Perú con Australia para el caso de una empresa de cobre y utilizamos los mismos datos de cálculo del IPE, después de ajustar los costos de producción proporcionalmente por país, se obtiene que la renta neta luego de impuestos en el Perú equivale a 22,5 % de las ventas, mientras que en Australia llegaría a solo 14,8 %; es decir, se obtendría una rentabilidad menor. La conclusión es que aunque en Australia fuese menor la carga tributaria, tal como lo presenta el IPE (ver cuadro 3), para un inversionista, sería claramente más ventajoso invertir en el Perú.

Continuando con este criterio, ¿cuál debería ser la carga tributaria en el Perú que haría indiferente a un inversionista minero decidirse por nuestro país o Australia? Con los datos utilizados por el IPE y los costos ajustados por país —para el caso del cobre—, la carga tributaria peruana debería llegar a 64 %, mientras que la australiana, mantenerse en 44 %: con ello, se obtendría el mismo nivel de rentabilidad.

Con este ejercicio, no se pretende señalar que la carga tributaria del sector minero en el Perú deba elevarse hasta 64 %, ya que en este nivel se perdería la ventaja comparativa del país vía menores costos y mayor rentabilidad. Sin embargo, es importante destacar que el criterio de rentabilidad minera permite ampliar los márgenes de acción al momento de evaluar una estructura contributiva para el sector minero en el Perú y de plantear reformas. Asimismo, introducir el criterio de rentabilidad podría ser más objetivo en tanto las decisiones de inversión minera a nivel mundial están perfectamente correlacionadas con la evolución de las cotizaciones de los minerales que sirve como indicador de futuras ganancias (ver gráfico 7). Es decir, se privilegia claramente este criterio.

Gráfico 7
Presupuestos de exploración global, 1996-2018

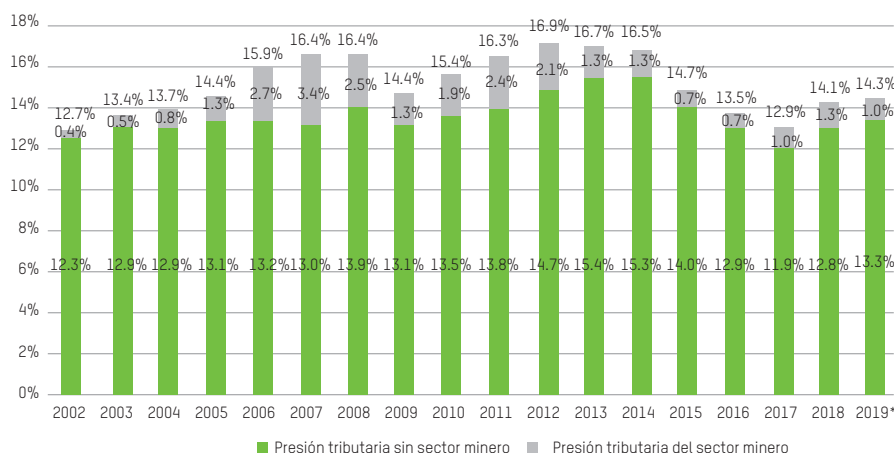


Fuente: S&P, Global Market Intelligence.

Uno de los argumentos principales que se exponen para no modificar el esquema contributivo del sector minero peruano es que con las condiciones actuales se asegura un flujo de inversiones que posibilitará una mayor recaudación en el futuro. Pero en las mismas condiciones y si solo dependiéramos de las inversiones comprometidas y proyectadas para madurar nuevos proyectos, ¿hasta cuándo podemos esperar que aumente la contribución del sector minero? ¿Este incremento permitirá finalmente al Estado peruano escalar a un mayor nivel de recaudación para contar con los recursos suficientes para atender sus obligaciones generales?

En el caso peruano, la presión tributaria en el período 2002-2018 ha oscilado entre 12,7 % y 16,9 % del PBI, siendo, como se ha mencionado, una de las más bajas de América Latina. Asimismo, se debe destacar una alta fluctuación que en parte ha estado determinada por las variaciones del aporte tributario del sector minero (ver gráfico 8). En efecto, durante los años de precios altos de los minerales, el aporte tributario del sector minero peruano superó la barrera del 2 % del PBI y llegó en su pico a 3,4 % del PBI (2007). Por su parte, en las etapas previas y luego del superciclo de precios de las materias primas, se registran aportes menores a 1 % del PBI en los años de precios bajos, y un aporte de entre 1 % y 2 % del PBI en los años de precios intermedios-.

Gráfico 8
Perú: Presión tributaria total y del sector minero, 2020-2019*
(porcentaje)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: SUNAT, World Economic Outlook - FML

(*) Estimado.

Para hacer una proyección del aporte contributivo del sector minero en los próximos años, es importante considerar el factor de escala de dicho aporte con relación al tamaño y al crecimiento de la economía peruana a futuro. Por ejemplo, si se observa el cuadro 5, se verifica que el aporte tributario del sector minero en los años 2007, 2012 y 2018 fue cada vez menor como porcentaje del PBI (presión tributaria), equivalente a 3,4%, 2,1% y 1,3% respectivamente. Sin embargo, si se compara el aporte tributario del sector minero en millones de soles durante esos mismos años, se comprueba que estos bordearon siempre los S/ 10 000 millones en los tres casos. De este modo, si se trata de un aporte similar, ¿cómo se explica que el aporte de la minería a la presión tributaria disminuyera? La explicación subyace en que el PBI peruano a precios corrientes siempre se mantuvo en crecimiento: en 2007 bordeaba los S/ 319 000 millones, en 2012 llegó a S/ 508 000 millones, mientras que en 2018 superaba los S/ 740 000 millones.

Es interesante notar esta evolución, ya que los tres años seleccionados se acercan al aporte máximo que ha tenido el sector minero en las últimas dos décadas: S/ 11 258 millones en 2011.

Cuadro 5
Comparación del aporte tributario del sector minero como porcentaje del PBI
y en soles corrientes, 2007, 2012 y 2018

	2007	2012	2018
Aporte tributario del sector minero (% del PBI)	3,4 %	2,1 %	1,3 %
Aporte tributario del sector minero (en millones de soles)	10 760	10 633	9 834
PBI de la economía peruana (en millones de soles, corrientes)	319 693	508 717	740 806

Elaboración: CooperAcción.

Fuente: Sunat, FMI.

Durante la década previa, del 2010 al 2019, se han observado tres niveles de aporte tributario de la minería de acuerdo al valor de los precios internacionales de los minerales. Se identifica así un contexto de precios altos en donde el aporte tributario promedio anual llegó a S/ 10 008 millones; un contexto de precios intermedios con un aporte tributario promedio anual de S/ 7 887 millones y un contexto de precios bajos con un aporte tributario promedio anual de S/ 4 328 millones (ver cuadro 6).

Cuadro 6
Aporte tributario promedio anual del sector minero de acuerdo
a nivel de precios de los minerales
(en millones de soles)

		Años	Aporte tributario promedio (en millones de soles)
Nivel de precios	Alto	2010, 2011, 2012	10,008
	Intermedio	2013, 2014, 2017, 2018, 2019	7,887
	Bajo	2015, 2016	4,328

Elaboración: CooperAcción.

Fuente: Sunat.

Para realizar un ejercicio de proyección de los futuros aportes tributarios del sector minero, se ha considerado la actual cartera de proyectos de construcción de mina, así como aquellos proyectos que iniciaron operaciones

entre los años 2012 y 2019¹³. En total, se considera el período 2012-2035, con una inversión minera acumulada de US\$ 52 600 millones.

En todos los casos, se ha tomado un rezago promedio de seis años desde el inicio de operaciones a partir del cual se inicia el pago del IR. Como es sabido, debido a factores contables, tributarios y financieros, los costos de inversión y puesta en marcha de todo proyecto minero se cargan en sus estados financieros durante los primeros años de operación de la nueva mina. Por ejemplo, la empresa cuprífera Las Bambas, en Apurímac, inició operaciones en 2016 y se estima que en 2023 realizará el primer pago de IR.

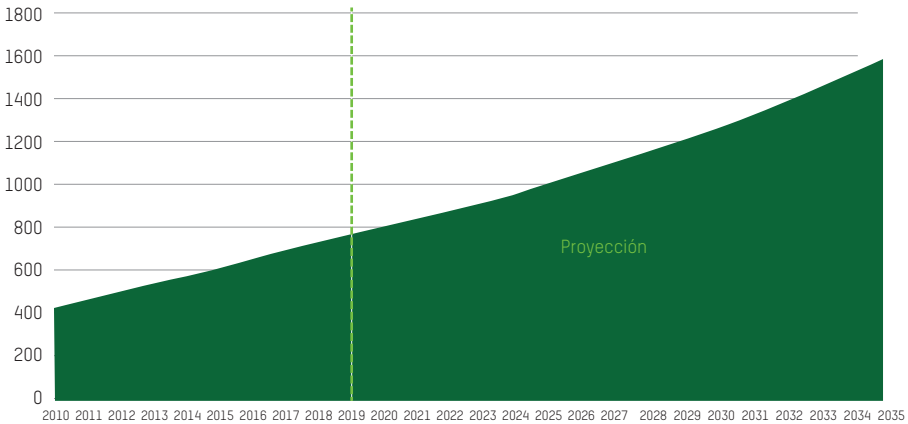
Asimismo, para la proyección, se han considerado tres escenarios de precios de los minerales (intermedios, altos y bajos), un crecimiento del PBI peruano de 2,5 % anual, a precios constantes —como tendencia de crecimiento a largo plazo—, y un nivel de inflación estabilizado en 2 % promedio anual.

En el caso del PBI peruano, a precios corrientes, se incrementaría de S/ 770 000 millones en 2019 a S/ 1 580 000 millones en 2035 (ver gráfico 9)¹⁴. Cabe mencionar que para calcular la presión tributaria de cualquier sector económico, se debe comparar su aporte tributario anual con relación al PBI nacional a precios corrientes.

13 Se han considerado los años de inicio de construcción e inicio de operación de la mina anunciados en los últimos informes de la cartera de proyectos de construcción de mina del Ministerio de Energía y Minas (Minem). Para los proyectos de mayor incertidumbre, se ha prologando de uno a dos años el inicio de construcción de la mina.

14 Como consecuencia del efecto del Covid-19 en la economía, el PBI peruano caería al menos en un -5% durante el 2020, caída que podría prolongarse, aunque en menor grado, en el 2021. Para el presente cálculo se ha considerado un crecimiento del PBI peruano de 2,5 % anual, a precios constantes, como tendencia de crecimiento a largo plazo.

Gráfico 9
Crecimiento del PBI peruano a precios corrientes
(en miles de millones de soles)



Elaboración: CooperAcción.

Fuente: FMI, proyección propio.

Las proyecciones, cuando se considera un nivel de precios intermedio, como medida tendencial a largo plazo, indican que entre 2020 y 2035, el aporte tributario anual del sector minero se incrementaría de S/ 8000 millones a S/ 17 000 millones, en promedio (ver gráfico 10). Considerando un margen de volatilidad de 10 % sobre esta tendencia de precios intermedios, se puede señalar que este aporte anual en 2035 podría oscilar, en promedio, entre S/ 18 700 millones y S/ 15 300 millones.

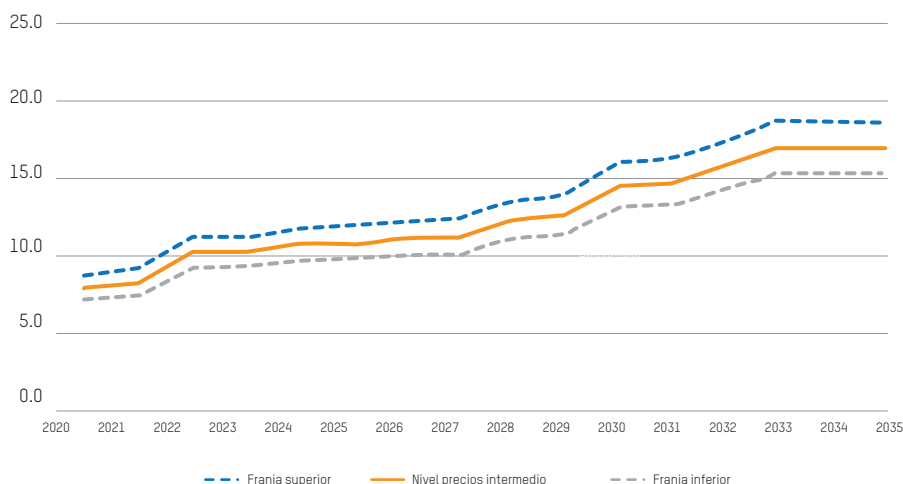
Este incremento del aporte tributario del sector minero hasta 2035, con un nivel de precios intermedio, sería 113 % superior al aporte tributario vigente en 2020. Sin embargo, en términos de aporte a la presión tributaria nacional, este fluctuaría en promedio entre 1,0 % y 1,1 % como porcentaje del PBI durante este período (ver gráfico 11). Es decir, se puede concluir que a pesar del importante aumento del aporte tributario del sector minero en millones de soles, la tendencia a largo plazo es que su aporte a la presión tributaria no se incremente, incluso si se lograra concretar la inversión de la cartera de proyectos vigente (con fecha prevista de inicio¹⁵).

15 En la proyección, no se han incluido los proyectos mineros Conga y Tía María debido a los niveles de oposición social que enfrentan. No obstante, se ha estimado que si estos iniciaran su

Como ya se explicó, este estancamiento del aporte a la presión tributaria se debe al incremento paralelo del PBI nacional a precios corrientes durante todo este período tal como se muestra en el gráfico 9.

Antes de la pandemia del Covid-19, la evolución de la economía mundial permitía un nivel de precios intermedio para el caso de los metales y era previsible que este escenario fuera el que se mantuviera en los siguientes años. Actualmente, los precios de los metales base se han deprimido frente a la paralización del aparato productivo global y a un posible escenario de recesión prolongada. De hecho, a mediados de marzo de 2020, la cotización del cobre cayó hasta US\$2,06 la libra, cuando en abril de 2019 alcanzaba su más reciente pico de US\$2,99 la libra. Una vez pasada la crisis del Covid-19, se espera que un primer rebote en los precios de los metales los ubique nuevamente en el nivel de precios intermedio.

Gráfico 10
Aporte tributario del sector minero con nivel de precios intermedio, 2020-2035*
(en miles de millones de soles)

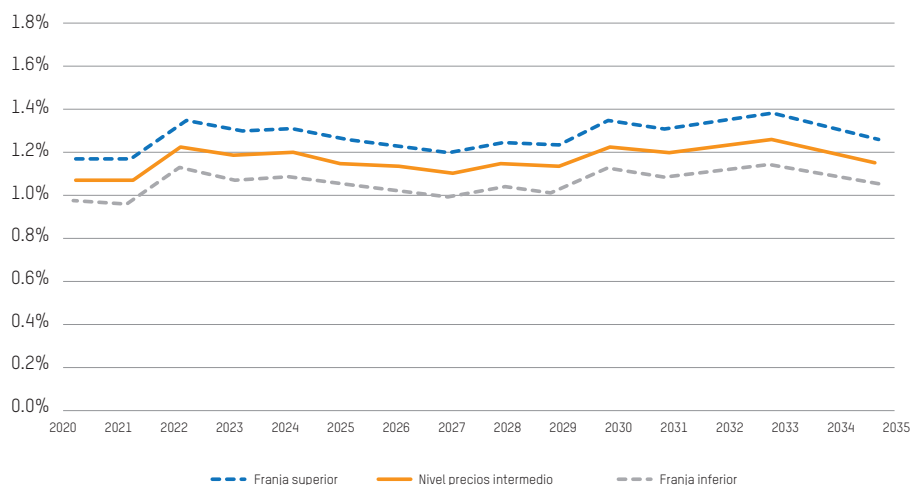


Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

construcción de mina en 2024, posteriormente, en 2035, su aporte a la presión tributaria sería de 0,04% del PBI aproximadamente. Si se han considerado en la proyección los proyectos Pukaqaqa, Trapiche, Ollachea, Quicay II y Michiquillay, a pesar de no presentar fecha prevista para el inicio de construcción en el último informe de la cartera de proyectos de construcción de mina del Minem de 2019 —aunque sí presentaban anuncios en informes previos—.

Gráfico 11
Aporte tributario del sector minero a la presión tributaria nacional con nivel de precios intermedio, 2020-2035*
 (en porcentaje del PBI)



Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

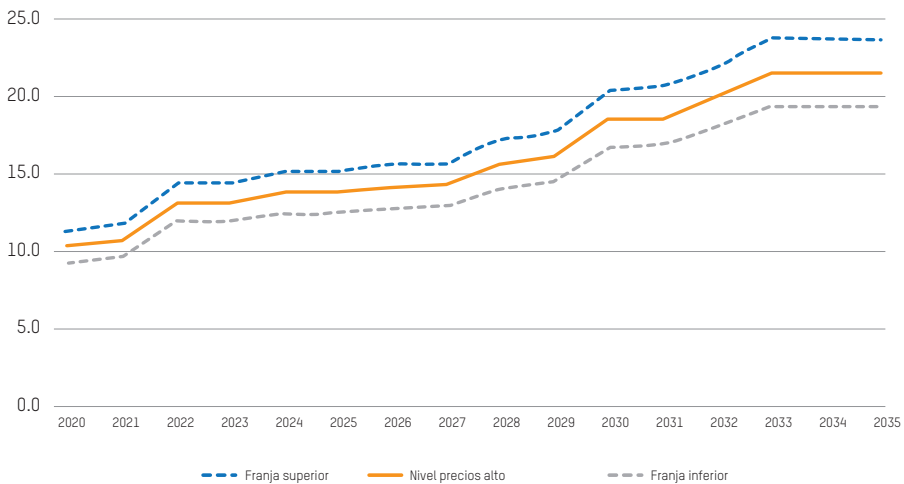
Cuando se considera un nivel de precios alto, como medida tendencial a largo plazo, las proyecciones indican que entre 2020 y 2035 el aporte tributario anual del sector minero se incrementará de S/ 10 100 millones a S/ 21 500 millones, en promedio (ver gráfico 12). Considerando un margen de volatilidad de 10 % sobre esta tendencia de precios altos, se puede señalar que este aporte anual en 2035 podría oscilar en promedio entre S/ 19 400 millones y S/ 23 700 millones.

En términos de aporte a la presión tributaria nacional, con un nivel de precios alto, este fluctuaría en promedio entre 1,2 % y 1,4 % como porcentaje del PBI durante este período, pudiendo alcanzar picos de hasta 1,6 % (ver gráfico 13). Se puede concluir, a partir de estos resultados, que incluso en un escenario de precios altos, la presión tributaria del sector minero, a pesar de lograrse la inversión de la cartera de proyectos vigente (con fecha prevista de inicio), no alcanzaría a largo plazo la frontera del 2 % del PBI.

Un posible escenario de precios altos de los metales estaría focalizado en aquellos que participan en la actual renovación de la matriz energética y

productiva mundial con el fin de enfrentar el cambio climático. En el Perú, la mayor demanda global de metales dirigidos a la transición energética tendría impacto en un mayor precio del cobre, que compromete la mitad de las exportaciones mineras y proyecta una participación creciente; y del litio, con un importante yacimiento en exploración en el sur del país.

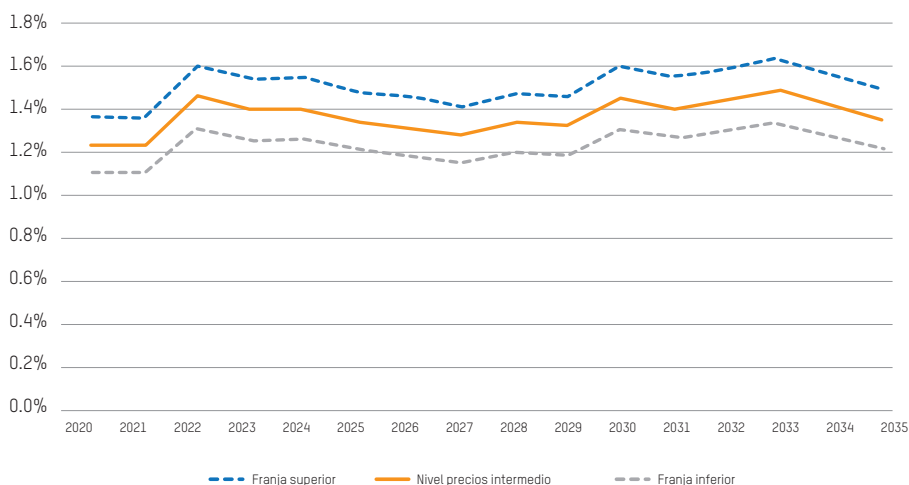
Gráfico 12
Aporte tributario del sector minero con nivel de precios alto, 2020-2035*
(en miles de millones de soles)



Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

Gráfico 13
Aporte tributario del sector minero a la presión tributaria nacional
con nivel de precios alto, 2020-2035*
(en porcentaje del PBI)



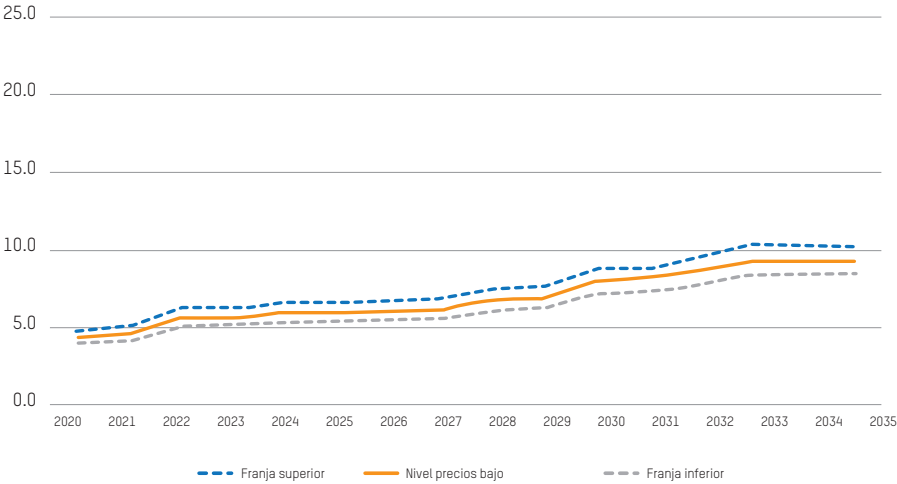
Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

Por su parte, cuando se considera un nivel de precios bajo, como medida tendencial a largo plazo, las proyecciones indican que entre los años 2020 y 2035, el aporte tributario anual del sector minero se incrementaría en promedio de S/ 4400 millones a S/ 9300 millones (ver gráfico 14). Considerando un margen de volatilidad de 10 % sobre esta tendencia de precios bajos, se puede señalar que este aporte anual en 2035 podría alcanzar picos de S/ 10200 millones. En términos de aporte a la presión tributaria nacional, este fluctuaría en promedio entre 0,5 % y 0,6 % como porcentaje del PBI durante este período (ver gráfico 15). Estas cifras, sin embargo, estarían sobrestimadas ya que en un escenario de precios bajos habría menores incentivos para la inversión y la cartera de proyectos de construcción de mina para el período 2020-2035 solo se desarrollaría parcialmente.

Mientras transcurra la actual crisis causada por la pandemia del Covid-19 y una previsible recesión económica, prevalecerá un escenario de precios bajos, especialmente, de los metales base.

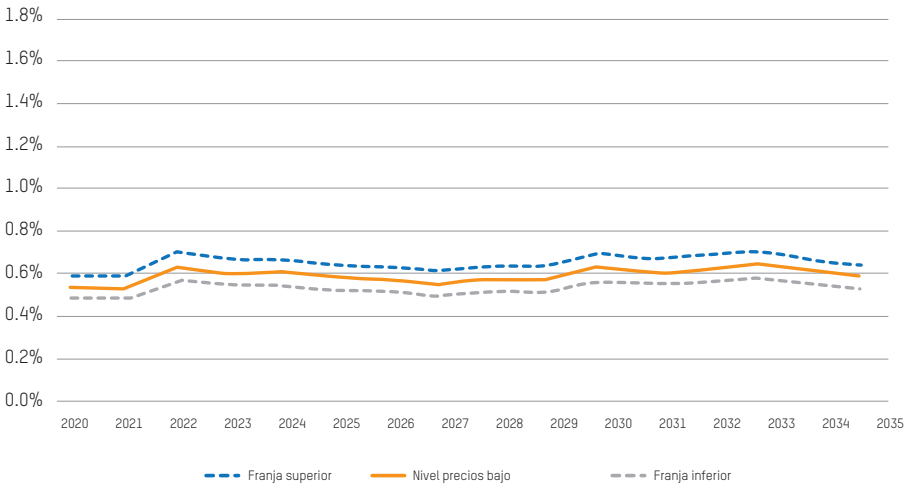
Gráfico 14
Aporte tributario del sector minero con nivel de precios bajo, 2020-2035*
(en millones de soles)



Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

Gráfico 15
Aporte tributario del sector minero a la presión tributaria nacional con nivel de precios bajo, 2020-2035*
(en porcentaje del PBI)



Elaboración: CooperAcción.

* Proyección.

Típicamente, el gremio empresarial minero ha difundido los datos del aporte tributario y no tributario acumulados que ha pagado al Estado por lapsos de diez a quince años. Sin embargo, la manera correcta de evaluar este aporte es considerando su importancia relativa, es decir, ya sea comparando su aporte con la de otros sectores económicos en la recaudación nacional o comparando su aporte con al tamaño vigente de la economía peruana, como porcentaje del PBI o presión tributaria.

Por ejemplo, se podría señalar que el aporte del sector minero para el período 2020-2035, de manera acumulada y considerando un nivel de precios intermedio, podría bordear los S/ 200 000 millones durante los quince años. Sin embargo, también se puede medir la importancia relativa de este aporte acumulado: tomando el segundo criterio del anterior párrafo, relativo a la presión tributaria, se puede concluir que este aporte acumulado de S/ 200 000 millones equivaldría al 1,1 % del PBI peruano acumulado en todo el período 2020-2035.

Este aporte minero de 1,1% del PBI en el período de análisis tendrá un impacto bastante modesto para incrementar la presión tributaria nacional, que ha oscilado históricamente en alrededor del 14% del PBI, y no permitirá robustecer las capacidades operativas del Estado peruano. Para pasar a un siguiente nivel en el gasto público en temas como salud, educación, seguridad, infraestructura, entre otros, se debería alcanzar al menos el 18% de presión tributaria.

A PROPÓSITO DE LA ESTABILIDAD Y LAS DEVOLUCIONES TRIBUTARIAS

Otros dos temas en el campo de la tributación minera peruana que han sido debatidos durante los últimos años son los contratos de garantías o de estabilidad jurídica (que incluyen la estabilidad tributaria por un período) y las devoluciones tributarias al sector.

Respecto a los contratos de estabilidad jurídica, estos fueron establecidos por la Ley General de Minería de 1992 y estabilizan el régimen tributario, administrativo y cambiario para las empresas mineras por un plazo de quince años. Adicionalmente, dichos contratos fueron elevados a rango

constitucional en el artículo 62 de la Constitución Política de 1993; por lo tanto, solo se pueden modificar por mutuo acuerdo entre las partes: el Estado y las empresas.

Este tipo de contratos, si bien aseguran la estabilidad jurídica del inversionista, no han estado exentos de críticas debido al estrecho margen que le queda al Estado para la aplicación de nuevas políticas. En esta línea, una de las rutas de reforma planteadas es acotar el número de parámetros que los contratos de garantías vienen estabilizando durante su vigencia. Esto hubiera servido, por ejemplo, para evitar controversias como las ocurridas con Cerro Verde, empresa que se oponía al pago de las RM. Asimismo, para algunos especialistas, estos contratos no deberían avalar la estabilidad de beneficios tributarios.

Una segunda ruta es la derogación del artículo 62 de la Constitución Política de 1993, que conlleva a la eliminación de este tipo de contratos, pues el país vive en un contexto económico indiscutiblemente distinto del de la década de los 90. De hecho, países como Australia, Canadá, México o Brasil no tienen CET.

Ambas propuestas se enmarcan en la urgente necesidad de actualizar la normatividad minera. De hecho, en el discurso a la nación, de julio de 2019, el presidente de la República anunció la revisión de la actual ley de minería frente al permanente contexto de conflictos sociales mineros¹⁶.

El Perú ha tenido una menor captación de la renta extractiva que los otros países de la Alianza del Pacífico. En cuanto al sector minero, esto se debe en parte a que el Estado peruano no posee participación en la propiedad de empresas estratégicas. Superar esta restricción implica una modificación del artículo 60 de la Constitución, el cual regula el principio de subsidiaridad para la actividad empresarial del Estado, pero también una mayor flexibilidad de los contratos de garantías para la promoción de una participación compartida en la propiedad de empresas estratégicas, tal como sucede en otros países con similares características estructurales a las del Perú.

Por ejemplo, si en el Perú se hubiese decidido que el Estado tuviera la opción de compra de hasta el 40 % de las acciones de los proyectos estratégicos

16 Alrededor del 45 % del total de conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo está vinculado a la minería.

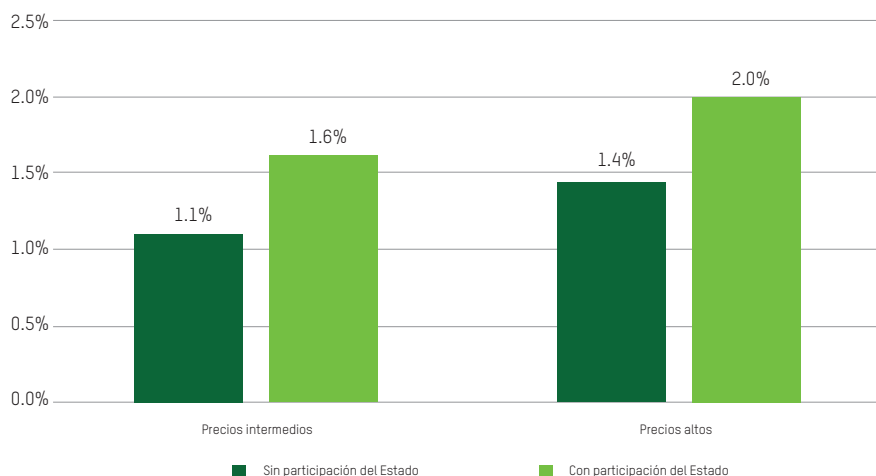
—que le hubiera permitido una mayor captación de utilidades, pero no el control de las empresas—, en las proyecciones realizadas previamente en este capítulo, el aporte del sector minero a la presión tributaria nacional se hubiera incrementado sustantivamente: en 2035, con un nivel de precios intermedio, habría incrementado su aporte de 1,1 % a 1,6 % del PBI, en promedio; en tanto, con un nivel de precios alto, habría aumentado su aporte de 1,4 % a 2,0 % del PBI (ver gráfico 16), en promedio (en ambos casos, se trata de un aporte potencial)¹⁷.

El ingreso del Estado a la actividad minera como accionista no se condice con la naturaleza de este sector empresarial en el Perú, ya que en la mayoría de casos, estas empresas están formadas por un conglomerado de accionistas mayoritarios y, eventualmente, accionistas minoritarios. Tampoco compromete los recursos directamente recaudados por el Estado, ya que las empresas del sector no recurren mayoritariamente a capital propio para sus inversiones en nuevas minas, sino que se apalancan del sistema financiero nacional e internacional. Durante el superciclo de los minerales (2004-2014), Codelco, de propiedad del Estado chileno, le proporcionó ingresos al fisco por más de US\$ 40 000 millones en total (US\$ 3800 millones anuales en promedio) dirigidos a incrementar el bienestar general de ese país¹⁸.

17 Se han considerado como proyectos estratégicos a aquellos con inversiones mayores a US\$ 500 millones para el período 2002-2035.

18 En Chile, por mandato constitucional, los recursos naturales pueden estar bajo el dominio del Estado o de privados. Esto permite que su principal empresa minera siga siendo una empresa estatal.

Gráfico 16
Aporte promedio del sector minero a la presión tributaria nacional,
proyección al 2035*
(en % del PBI)



Elaboración: CooperAcción.

(*) Aporte promedio potencial, 40% participación accionarial.

En cuanto a las devoluciones mineras al sector minero, es un tema que ha venido generando bastante atención. Esta devolución ocurre precisamente por los denominados saldos a favor del exportador (SFE) y las devoluciones del IGV a favor de las empresas exportadoras.

Los datos muestran que en el sector minero peruano, durante el período del superciclo de precios de los minerales, la recaudación neta — ingresos tributarios menos devoluciones tributarias— presentaba dos comportamientos paralelos: por un lado, se obtenían resultados positivos; por otro lado, los ingresos tributarios se aproximaban más al valor de la recaudación neta debido a las bajas devoluciones tributarias durante ese período). Por su parte, en las fases previa y posterior del superciclo de precios de los minerales, no solo los ingresos tributarios cayeron debido a los menores precios de los minerales, sino que, además, las devoluciones tributarias crecieron en una proporción importante. Esto originó, por ejemplo, que en 2016 se haya tenido una recaudación negativa en el sector minero (ver gráfico 17).

Si bien en el Perú, como en la mayor parte del mundo, nos guiamos por el principio según el cual “los impuestos no se exportan” y, en consecuencia, las exportaciones no están gravadas con el IGV, se debe comenzar a corregir algunos temas de extrema discrecionalidad en el uso de los SFE por parte de las empresas. En la práctica, se puede constatar que cuando las empresas incrementan sus utilidades y, consecuentemente, aumenta el IR que deben pagar, aplican los SFE contra el pago de este impuesto, con lo cual disminuye el IR efectivamente pagado. Pero cuando las utilidades disminuyen y baja el IR que deben pagar, las mineras optan por pedir que se les devuelva el SFE.

Con relación al uso discrecional de este mecanismo de devolución, se podría considerar, por ejemplo, que si la recaudación neta del sector fuera negativa, se aplique un diferimiento en la ejecución de las devoluciones, lo que no implicaría que el exportador perdiera este crédito fiscal en los próximos ejercicios fiscales.

Gráfico 17
Ingresos tributarios y devoluciones al sector minero, 2020-2019
(en millones de soles)



Tal como se señaló en la primera parte de este informe, el Perú atraviesa serias dificultades para financiar su bienestar general —contemplado en el artículo 44 de la Constitución—, debido, en gran medida, a la baja recaudación tributaria y no tributaria. De hecho, como ha sido mencionado en el capítulo previo, la presión tributaria peruana se encuentra por debajo del promedio de América Latina y, de manera permanente, se mantiene varios puntos porcentuales del PBI por debajo de la que tienen los países de la Alianza del Pacífico. Con estos niveles de recaudación, un Estado no puede funcionar de manera eficiente.

Se puede plantear tres caminos de reforma para aumentar la contribución del sector minero a la recaudación nacional: a) elevar las tasas del actual régimen contributivo, b) corregir el actual régimen contributivo para producir una recaudación más oportuna y en mayor proporción durante los ciclos de precios altos de los minerales, y c) considerar una coparticipación del Estado en el accionariado de las empresas del sector minero como mecanismo de mayor captación de la renta generada.

En el capítulo siguiente, se desarrolla el segundo de estos tres caminos de reforma.



3. PENSANDO UNA PROPUESTA TRIBUTARIA PARA LA MINERÍA

Es poco sabido que en el año 2006 —en medio del superciclo de precios— una misión del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI (FAD, por su nombre en inglés) visitó el país (del 20 de septiembre al 4 de octubre) y, entre sus conclusiones, señaló que el régimen fiscal aplicado en ese momento en la minería peruana no era “suficientemente progresivo en su estructura” (Daniel, Adedeji y Medas, 2007, p. 7). La misión del FMI recomendó la aplicación del **Impuesto sobre las rentas de recursos naturales** (RRT), para que el Gobierno capturara una participación más alta de la renta minera.

Como se ha mencionado, para entonces, en el Perú ya se discutía si la política fiscal minera era la más adecuada para una apropiación óptima de la renta minera, así como que a pesar de la variedad de instrumentos alternativos y/o complementarios que ya eran aplicados en otros países con actividades extractivas, en el Perú no se exploraron nuevos instrumentos fiscales hasta septiembre de 2011, cuando la bonanza minera casi había llegado a su fin.

El contar con una política fiscal dotada de instrumentos adecuados para la captura óptima de la renta minera fue y sigue siendo una necesidad latente para un país como el Perú. Es decir, sigue siendo una tarea pendiente pensar una política fiscal minera alternativa, que supere los errores del pasado reciente, fortalezca sus instituciones y vaya de la mano con una política de fiscalización social y ambiental (Torres, 2018). Una política fiscal minera basada

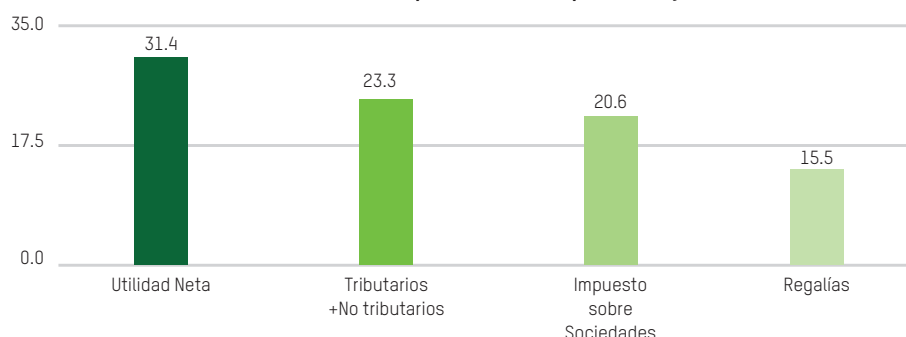
solo en instrumentos ya tradicionales, como el IR de la tercera categoría o la RM vigente, no es suficiente para captar de manera óptima la renta minera. Por ello, es necesario implementar instrumentos alternativos o complementarios de política fiscal minera que posibiliten al Estado su participación, de manera progresiva, en las utilidades extraordinarias del sector minero.

PENSANDO EN INSTRUMENTOS FISCALES ALTERNATIVOS

Está claro que la política fiscal minera implementada en el Perú durante la década de bonanza no permitió un incremento de los ingresos fiscales en la misma medida en que aumentaban las utilidades extraordinarias del sector. Según Torres (2018), durante el período 2005-2012, mientras que la utilidad neta (después de impuestos) de las empresas mineras aumentaba a una tasa de crecimiento media anual de 31,4 %, el impuesto sobre sociedades lo hacía a una tasa de 20,6 % y, en tanto, el conjunto de los ingresos vinculados a la renta minera (tributarios y no tributarios)¹⁹ aumentaba a una tasa de 23,3 % (ver gráfico 18). Se trató, en suma, de un régimen fiscal más bien **regresivo**, porque no permitió una participación creciente del Estado en la renta minera.

Durante la mayor parte del período de bonanza, la política fiscal tuvo un rol pasivo y complaciente con respecto al objetivo de capturar de manera óptima la renta minera. Hasta septiembre de 2011, no se exploraron nuevos instrumentos fiscales, aparte de las regalías creadas en 2004.

Gráfico 18
Sector minero: utilidades e ingresos fiscales, 2005-2012
(tasa de crecimiento promedio, en porcentajes)



Fuente: Torres (2018).

19 Impuesto sobre sociedades, IEM, regalías (antigua y nueva) y GEM.

La poca eficacia de los instrumentos fiscales influyó para que durante el *boom* del precio de los metales la recaudación de ingresos fiscales provenientes de la renta minera estuviese por debajo de los estándares internacionales. La caída del precio de los metales desde 2013 acentuó esta tendencia. Si bien durante el período 2005-2008 el Estado retuvo en promedio anual 54,9 % de la renta antes de impuesto²⁰; este resultado bajó a 33,5 % durante el período 2009-2012, y a 18,8 % durante el 2013-2016.

Si bien la principal explicación de este desplome de los ingresos fiscales vinculados a la renta minera fue la caída del precio de los metales, la poca eficacia de los instrumentos fiscales contribuyó a este resultado. Por ello, se debería pensar en nuevos instrumentos fiscales alternativos para el marco tributario del sector minero peruano.

A continuación, se plantean dos pistas de instrumentos alternativos:

- Un primer instrumento fiscal es la **regalía *ad valorem***. A diferencia de la regalía vigente, que se aplica sobre la utilidad operativa, la regalía *ad valorem* se aplica sobre el valor de producción o ventas. Este tipo de regalías tiene la ventaja de generar ingresos públicos desde el comienzo de la producción; asimismo, impide que las empresas puedan reducir los impuestos vinculados a las utilidades mediante el incremento de los costos deducibles.
- El segundo instrumento fiscal es el **impuesto sobre las rentas de recursos naturales** (RRT). Como ya fue comentado líneas arriba, el RRT es una variante de los impuestos sobre las rentas puras. Se aplica cuando se supera un “ratio”, umbral o tasa de retorno mínima de la inversión.

El RRT toma en cuenta solo los flujos de efectivo netos, lo cual implica que la totalidad de los gastos incurridos en la exploración, el desarrollo y la explotación de los yacimientos se deducen de manera total e inmediata de los ingresos. El RRT se aplicaría además del IR de la tercera categoría y de la regalía minera *ad valorem*. La aplicación de esta última ya no justificaría la vigencia del IEM; por tanto, este tendría que ser derogado. En cambio, continuaría la aplicación del GEM, pues este recae sobre aquellas empresas con CET que no pagan regalías (ver cuadro 7).

20 Se consideran tanto ingresos tributarios como no tributarios.

Cuadro 7
Sector minero: instrumentos fiscales vigentes
vs. instrumentos fiscales alternativos

Instrumentos Fiscales Vigentes	Instrumentos Fiscales Alternativos
Impuesto a la Renta • Tercera Categoría	Impuesto a la Renta • Tercera Categoría
Impuesto Especial a la Minería (IEM)	RRT : Impuesto sobre las rentas de recursos naturales
Nueva Regalía Minera (Nueva RM)	Regalía Ad-Valorem (Antigua RM)
Gravamen Especial a la Minería (GEM)	Gravamen Especial a la Minería (GEM)

Regalías *ad valorem* en reemplazo de las regalías sobre las utilidades

Las regalías *ad valorem* se aplican sobre los ingresos brutos. Si bien algunos autores consideran que estas son desventajosas para el productor, en un contexto en que la administración tributaria tiene aún limitaciones para un control adecuado de los ingresos, costos y gastos de las empresas, su imposición está justificada en la medida que permite contrarrestar el problema de la **información asimétrica**.

En efecto, la minería que explota recursos naturales no renovables es una actividad económica en la que el fallo de mercado conocido como **información asimétrica** es una posibilidad siempre presente: el productor minero es el único que cuenta con buena información sobre la estructura y magnitud de los gastos y costos involucrados en su proceso de producción, así como sobre los aspectos técnicos y comerciales de su proyecto productivo. Ello deja margen para una manipulación de los costos que busca disminuir de manera artificial la tasa de retorno en cada uno de los distintos proyectos que posee una misma empresa.

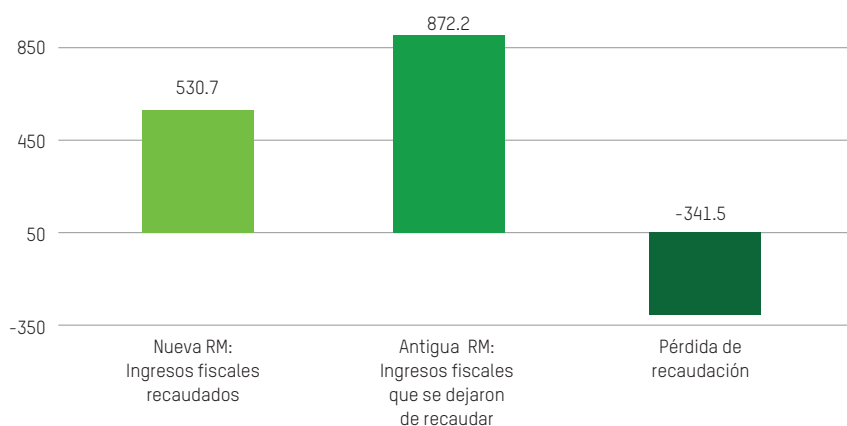
Según Boadway y Keen (2014), la **información asimétrica** es particularmente acentuada en el sector de los recursos naturales no renovables, donde muchas empresas están integradas verticalmente y son multinacionales. Estas tendrían amplias oportunidades para evadir impuestos mediante los precios de transferencia y la asignación de costos para maximizar el valor de las deducciones fiscales.

En tal sentido, proponemos retomar la aplicación de este instrumento fiscal, es decir, la antigua RM, la cual —como se mencionó líneas arriba— fue reemplazada por la nueva RM en septiembre de 2011. Esta propuesta se justifica no solo por los problemas de debilidad institucional e información asimétrica, sino también porque la antigua RM resulta más eficaz que la nueva RM en términos de recaudación.

En efecto, la implementación de la nueva RM ha tenido un efecto negativo en la apropiación de la renta minera por parte del Estado. Así, para un grupo de principales empresas mineras que pagan la nueva RM, cuya participación relativa en el total de estos ingresos fiscales fue de, aproximadamente, 62,0% durante el período 2012-2016, Torres (2018) calculó que de haber tributado según el esquema de la antigua RM, este mismo grupo de empresas hubiese tenido que pagar alrededor de US\$ 342 millones adicionales (ver gráfico 19). Es decir, la Sunat dejó de recaudar dicho monto debido al cambio introducido en la forma de calcular el pago de las RM desde septiembre de 2011. La pérdida de ingresos fiscales en todo el sector habría sido de US\$ 550 millones aproximadamente. Por tanto, el pago de regalías se redujo en 39,2%, lo cual afectó de manera directa los ingresos fiscales de los gobiernos locales y regionales.

Gráfico 19

Nueva RM y antigua RM: estimación de las regalías no recaudadas debido al cambio en la forma de cálculo 2012-2016, considerando las veinte principales mineras (en millones de dólares)

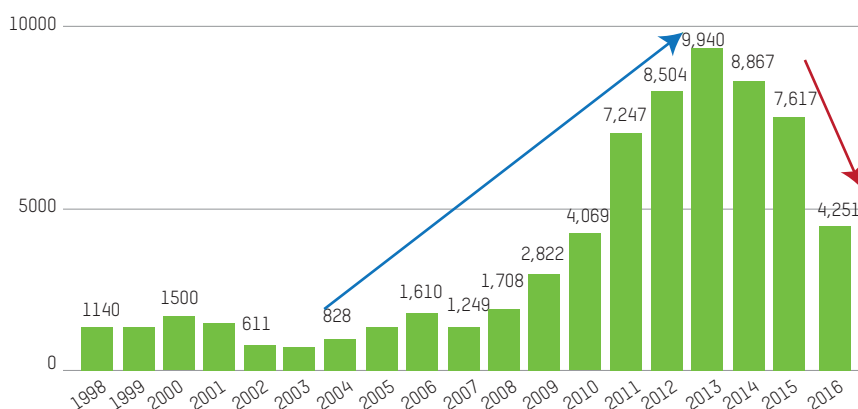


Fuente: Torres (2018).

Adicionalmente, al margen de lo que señala la teoría, la antigua RM no tuvo un impacto negativo en los niveles de inversión ni en las utilidades de las empresas del sector, los cuales fueron crecientes durante la década de bonanza. El comportamiento de ambas variables constituye un buen indicador de que este instrumento fiscal no afectó la rentabilidad de las empresas del sector.

Durante el período 2003-2012, la inversión en minería creció a una tasa media anual de 37,0 % (ver gráfico 20). Así, las empresas del sector no solo recuperaban todos sus costos de producción; además, obtenían una tasa de retorno lo suficientemente alta como para justificar la inversión realizada y continuar con nuevas inversiones.

Gráfico 20
Perú: inversión en minería, 1998-2016
(en millones de dólares)

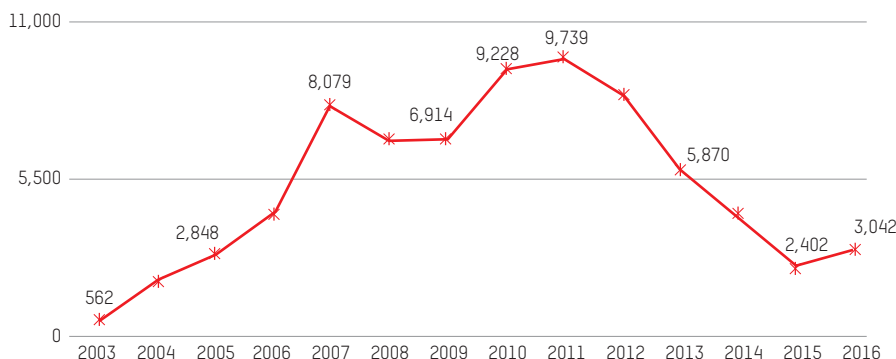


Fuente: Torres (2018).

Respecto a las utilidades, estas siguieron una tendencia ascendente durante la década de bonanza (2003-2012), con una tasa de crecimiento media anual de 35,2 % de las diez mineras más grandes²¹ (ver gráfico 21).

²¹ Durante dicho período, las diez mineras más grandes aportaron poco más del 76 % de las utilidades antes del impuesto de la minería metálica.

Gráfico 21
Sector minero: utilidad antes de impuestos de las diez principales
empresas, 2003-2016
(en millones de dólares)



Fuente: Torres (2018).

A pesar de que la nueva RM —supuestamente más ventajosa que la antigua RM— se comienza a pagar desde noviembre de 2011, la inversión minera aletarga su crecimiento desde 2013 (16,9%) y cae de manera sostenida desde 2014: entre 2013 y 2016, cayó en -57,2%. Similar tendencia se observa en las utilidades mineras antes de impuesto.

En consecuencia, la antigua RM no tuvo efectos negativos en la inversión ni en las utilidades del sector. En estricto, el comportamiento de estas variables respondió a otro factor principal, distinto de la imposición de las regalías: a saber, la evolución del precio internacional de los metales.

Sin embargo, la antigua RM fue un instrumento fiscal poco eficaz debido a la debilidad institucional del país, que permitió —en la práctica— su elusión. Las empresas mineras más grandes del país recurrieron al Tribunal de Garantías Constitucionales y denunciaron el cobro de la antigua RM como inconstitucional, discriminatorio y confiscatorio. Si bien en abril de 2005 el Tribunal concluyó que la Ley de Regalías Mineras era de cumplimiento obligatorio²², las mineras se aprovecharon de argumentos elusivos y de la reacción dubitativa del Estado para no pagar regalías. Ello impidió una

22 Resolución del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005 (expediente N° 0048-2004-PI/TC).

adecuada apropiación de la renta minera por parte del Estado, precisamente en los años de mayor alza del precio de los metales. Actualmente, la restricción que representan los CET para la eficacia de la antigua RM se ha ido extinguiendo en el tiempo debido a que la mayor parte de los CET involucrados ha ido finalizando su período de vigencia.

En Mendoza y De Echave (2016)²³, se estima que, entre junio de 2004 y septiembre de 2011, once mineras habrían dejado de pagar US\$ 1591 millones por concepto de regalías debido a que se ampararon en sus CET. Dicho monto fue incluso mayor —en un 44 %— que los US\$ 1124 millones de regalías pagadas por noventa empresas del sector durante el citado período. Del total de regalías que el Estado debió haber recaudado si todas las mineras hubiesen cumplido con la ley, solo el 40 % aproximadamente fue recaudado de manera efectiva. Al tratarse de ingresos fiscales destinados a los gobiernos locales y regionales, fueron estos los directamente perjudicados.

EL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS DE RECURSOS NATURALES (RRT)

El RRT, al cual nos referimos líneas arriba, forma parte del grupo de los impuestos que gravan las rentas puras. Land (2008, p. 15) considera que su potencial para maximizar la recaudación de ingresos fiscales provenientes de las industrias extractivas “es bastante alto y supera al de otros impuestos progresivos”.

Sobre la operatividad de este impuesto, Daniel, Adedeji y Medas (2007) explican que el RRT se aplica cuando el flujo de caja de un proyecto minero se vuelve positivo, luego de haber alcanzado una tasa mínima de retorno. Así, los flujos de efectivo negativos (derivados principalmente de los gastos iniciales de exploración y desarrollo) serán compensados por los flujos de efectivo positivos. Si al final de un año fiscal el saldo es negativo, este se traslada al año siguiente, pero incrementado en un porcentaje (*uplift*) que representa la tasa mínima de retorno. Este proceso continúa período tras período hasta cuando el saldo negativo acumulado sea totalmente compensado por flujos de efectivo positivos. El saldo positivo así obtenido es el que se grava a la tasa establecida para el RRT. Una vez pagado este impuesto, el saldo se fija a cero y el RRT sigue siendo aplicado sobre los

23 Mendoza, A. y De Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: OXFAM – CooperAcción.

flujos de efectivo positivos registrados en los períodos subsiguientes. De esta manera, los mismos flujos de efectivo no se gravan dos veces.

Desde esta perspectiva, dos serían las únicas diferencias significativas del RRT con respecto al cálculo del impuesto sobre sociedades estándar: 1) los pagos de intereses financieros no son deducibles por separado debido a que se contabilizan como parte del costo del capital; y 2) no se aplica la depreciación contable, porque los gastos de capital se deducen en el mismo período en el cual se incurren. La información requerida para la determinación del RRT es la misma que se utiliza en la declaración del impuesto sobre sociedades.

Sin embargo, esta operatividad general del RRT presenta matices en su aplicación. En el recuadro que figura a continuación, presentamos un resumen del esquema aplicado en Australia, el cual en algo difiere del esquema propuesto por el FMI para el Perú.

Aplicación del MRRT en Australia

En Australia, el Impuesto a la Renta de Recursos Minerales (MRRT) contemplaba una tasa nominal de 30%, que era reducida en un 25% (**factor de extracción**) para tomar en cuenta las habilidades especiales que necesita el productor minero para extraer el recurso y llevarlo al punto de valoración. Por tanto, la tasa efectiva era de 22,5%. Se distinguía entre **beneficio minero** (*mining profit*) y **beneficio MRRT** (*MRRT profit*). El primero, se obtiene de restar ingresos menos gastos; el segundo, resulta de restar beneficio minero menos determinados **créditos o deducciones** (*mining allowances*). La tasa de 22,5% se aplica sobre el beneficio MRRT.

El cálculo de los ingresos y gastos se efectúa en el denominado **punto de valoración** (*valuation point*) del mineral, es decir, el punto en la cadena de producción minera que separa las operaciones aguas arriba (*upstream*) y aguas abajo (*downstream*) o de incorporación de valor agregado. En el MRRT, el cálculo de los ingresos y gastos toma en cuenta solo las operaciones *upstream*:

- Los gastos incluyen las operaciones directamente relacionadas con la exploración, extracción y transporte del mineral (hasta antes de la planta de beneficio) en el área del proyecto minero. Los gastos de capital no se deprecian a lo largo de su vida útil, pues se deducen de manera inmediata. No se considera como gasto: los pagos de financiamiento, los costos de adquisición de un proyecto minero, los pagos del Impuesto sobre Sociedades e impuestos sobre bienes y servicios, entre otros.
- En el caso de los ingresos, se calcula el monto que sea razonablemente atribuible al mineral imponible en la forma en que éste se encontraba en su punto de valoración, es decir en la fase *upstream*.

Así, a diferencia del Impuesto sobre Sociedades, que grava todas las fuentes de ingresos, en el esquema australiano el MRRT grava solo los beneficios *upstream*. Los *mining allowances*, compuesto de créditos y deducciones, reducen el *mining profit*. El más importante es el crédito por regalías (*royalty allowance*). Se evita así la doble imposición fiscal. Dicho crédito era aumentado (*grossed-up*), utilizando la tasa de 22,5% del MRRT.

Las deducciones se conceden cuando el contribuyente incurre en pérdidas (*mining loss*), las cuales son incrementadas por una tasa de interés (*uplift rate*), representada por la tasa de bonos a largo plazo (LTBR), para ser aplicadas como una deducción contra los flujos de efectivo positivos en años posteriores. La tasa *uplift* permite que las pérdidas del contribuyente preserven su valor toda vez que bajo el esquema australiano las pérdidas no eran reembolsadas de inmediato. Además, se le suma una prima de 7% para compensar el riesgo de que el contribuyente nunca pueda utilizar sus pérdidas. Por tanto, la tasa de incremento era de 7% más la tasa LTBR. Se procedía de igual manera con los créditos no utilizados por regalías.

Además, si el beneficio de un minero en todos sus proyectos era inferior a \$ 75 millones durante el año fiscal, no pagaba el MRRT (*low-profit offset*).

El complejo marco legal australiano distinguía tres casos de aplicación del MRRT según la situación en que se encontraba el proyecto minero. El primero, llamado **estándar**, se refiere al proyecto que no existía antes del 2 de mayo de 2010, cuando se anunció la implementación del MRRT. El segundo, se refiere a proyectos en los que ya se había producido una inversión cuando se anunció el MRRT. El tercero, toma en cuenta la situación de titulares de la actividad minera con proyectos múltiples. Cada caso tiene sus matices en la aplicación de los *mining allowances*. En el caso estándar, los *allowances* relevantes son los créditos por regalía y las deducciones por pérdidas.

Ejemplo: cálculo del MRRT en un caso estándar, tomado de The Senate (2012b)

Midcap Mining Co. recibe \$ 500 millones de ingresos de su proyecto minero durante un año fiscal. Gasta \$ 120 millones durante sus operaciones *upstream* y paga una regalía minera de \$ 37,5 millones. Sus pérdidas arrastradas del año anterior suman \$ 50 millones. La tasa de bonos LTBR es del 6%.

Ingresos mineros	\$500m
Gastos mineros	(\$120m)
Beneficio minero [A].....	\$380m
Crédito por regalías [regalía pagada/0,225].....	(\$166,7m)
Deducción por pérdidas [pérdida anterior x (LTBR + 7%)].....	(\$56,5m)
Total de créditos y deducciones [B].....	(\$223,2m)
Beneficio MRRT [A - B].....	\$156,8m
Impuesto a pagar [Beneficio MRRT x 0,225]	\$35,3m

Fuente: Torres (2018).

Si bien la implementación administrativa del RRT puede resultar algo compleja, ello se ve compensado cuando los ingresos fiscales en juego son elevados. Esta puede ser la razón de por qué el RRT es bastante utilizado en la industria petrolera. Sin embargo, señala Land (2008, p. 15), ello “no debería excluir la consideración de su uso en la minería en situaciones de alto potencial de renta”.

El principal problema con el RRT es la determinación de la tasa de retorno apropiada. No obstante, para Daniel, Adedeji y Medas (2007, p. 69), ello se puede solucionar mediante una “licitación donde la competencia esté asegurada, o mediante inteligencia de mercado que investigue sobre el costo del capital y los retornos en la industria minera”. También se puede tomar como referencia la tasa de interés del mercado de bonos, como en el esquema australiano.

Como ya fue mencionado, al comenzar el gobierno de García (julio 2006-julio 2011), una misión de asistencia técnica del FMI visitó el país para asesorar al ministro de Economía y Finanzas sobre regímenes fiscales para industrias de recursos naturales no renovables. Luego de evaluar el régimen fiscal minero peruano, la misión del FMI recomendó la aplicación del RRT para que el Gobierno captara una participación más alta de la renta minera. Sin embargo, ello no fue tomado en cuenta.

Según Daniel, Adedeji y Medas (2007), la misión del FMI recomendó implementar el RRT a una tasa de 25 % si se impone después del impuesto sobre sociedades²⁴, con una tasa *uplift* de aproximadamente 15 % para incrementar los flujos negativos de efectivo no recuperados. Bajo este esquema, el saldo de los desembolsos netos negativos de efectivo sobre el que se aplica la tasa *uplift* incluye todos los demás impuestos y los gastos de exploración del proyecto. Es decir, el impuesto sobre sociedades es tratado como una deducción en el cálculo del RRT.

Obviamente, se trata de tasas referenciales que tendrían que ser reevaluadas en el momento de su aplicación. Según la misión del FMI, el RRT

24 Según Daniel, Adedeji y Medas. (2007), la misión del FMI estimó una tasa marginal del impuesto sobre la renta minera de 49,65 %: 30 % por concepto del impuesto sobre sociedades (tasa vigente en 2006), 25 % de RRT sobre el saldo y 4,1 % sobre el residual por concepto de retención por distribución de dividendos.

también se puede calcular antes del impuesto sobre sociedades, en cuyo caso, su pago se considera como una deducción (al igual que una regalía) en la determinación de dicho impuesto. La misión del FMI dejó abierta la posibilidad de conservar la regalía *ad valorem*, en cuyo caso, su pago debía ser considerado como un crédito fiscal en el cálculo del RRT.

Este esquema impositivo es coherente con los resultados del modelo de simulación que el FAD del FMI utiliza para el análisis fiscal de las industrias extractivas (FARI, por su nombre en inglés: *Fiscal Analysis of Resource Industries*). En efecto, según el FMI (2012, p. 26), un régimen que combine una regalía *ad valorem* con tasa moderada, un impuesto sobre sociedades estándar y un RRT “tiene ventajas considerables” para los países en desarrollo. Ello es así por lo siguiente: 1) la regalía “garantiza que haya ingresos desde la primera unidad de producción”; 2) el impuesto sobre sociedades garantiza: i) “que el rendimiento normal del capital sea gravado al igual que en otros sectores de la economía”, y ii) “que las empresas puedan acreditar los impuestos pagados en el extranjero cuando están sujetas a un régimen de renta mundial”; y 3) el RRT captura los ingresos potenciales.

La misión del FMI hizo la siguiente recomendación adicional: es importante, tanto en los instrumentos fiscales existentes, como en el RRT propuesto, mantener la eficacia de la administración tributaria para controlar los costos y los ingresos declarados por las empresas mineras. Ello se relaciona con el riesgo siempre latente de la **información asimétrica** en el sector minero, que otorga grados de libertad para que dichos costos y gastos sean manipulados con el objetivo de reducir la base imponible.

Desde 2011, cuando comienza la aplicación de los nuevos instrumentos fiscales en el Perú (cuya base imponible es la utilidad operativa), los costos y gastos del sector minero han crecido a una tasa media anual de 6,9 %, a pesar de que las ventas cayeron en 3,8 %.

Este incremento de costos y gastos ocasiona dos efectos. Por un lado, tiene una influencia directa en la reducción de las utilidades, las cuales se contrajeron en -18,4 % durante ese período; por ende, reduce la recaudación del impuesto sobre sociedades. Por otro lado, los mayores costos y gastos se traducen en elevados saldos a favor del exportador que deben ser devueltos

a los mineros y, así, se reducen los ingresos fiscales netos del país. En el referido período, las devoluciones al sector se incrementaron a una tasa promedio anual de 35,7%.

Estos resultados, además de los ciclos al alza del precio internacional de los metales, justifican una reformulación de la política fiscal minera en el Perú en la dirección que hemos tratado de fundamentar y como parte de una verdadera reforma tributaria que permita sentar las bases para establecer relaciones de equilibrio entre el desempeño de actividades productivas como la minería y las obligaciones que tiene el Estado peruano de contar con recursos que permitan responder a las demandas de la población y a situaciones de emergencia como las que el país vive en medio de la pandemia del Covid 19.



4. CONCLUSIONES

En este informe, hemos querido subrayar uno de los graves problemas que el Perú arrastra desde hace décadas: la baja presión tributaria. Los niveles de recaudación que el Perú mantiene plantean un escenario en el que el Estado no puede funcionar adecuadamente y menos aún garantizar las demandas básicas más sensibles en educación, salud, desnutrición crónica, programas sociales, etcétera.

El Perú se ubica en el grupo de los países en el mundo con menor recaudación como porcentaje del PBI, y aunque América Latina presenta niveles de recaudación relativamente bajos, desde hace tiempo, estamos bastante lejos de la presión tributaria promedio de la región. Llama la atención que, pese a esta difícil situación, el tema tributario no haya sido una de las prioridades para nuestros gobernantes, ni en épocas de bonanza ni en las de crisis. Todo indica que se sigue pensando que la presión tributaria se va a recuperar automáticamente con la sola evolución positiva de la economía, cuando lo que el país ha necesitado es una verdadera reforma tributaria para lograr una adecuada recaudación que le permita al Estado peruano operar y movilizar los recursos necesarios para atender temas sensibles.

De hecho, la tributaria es una de las reformas más importantes que debería ser considerada. Es el corazón de cualquier proceso de toma de decisiones en el terreno político. Nuestros principales socios comerciales de la Alianza del Pacífico así lo entendieron luego del *boom* del superciclo y la consiguiente

caída de los ingresos provenientes de las materias primas: Chile aplicó una reforma tributaria de carácter estructural en el año 2014, y luego de los últimos acontecimientos sociales, se acaba de implementar una nueva reforma que tiene como meta recaudar US\$ 2200 millones. Colombia también implementó reformas tributarias de carácter estructural en 2012 y 2016, y México, en 2013. El Perú ha sido el único país de la Alianza del Pacífico que no implementó reformas sustantivas y, por el contrario, implementó políticas que provocaron que la presión tributaria descendiera a niveles históricos. Es en este contexto, de una presión tributaria en sus niveles históricos más bajos, que el Perú viene enfrentando la emergencia sanitaria del Covid 19.

Cada vez que se ha puesto en agenda la posibilidad de llevar adelante una verdadera reforma tributaria, para que la progresividad de los impuestos avance, diferentes grupos de interés, sobre todo, ligados a los principales sectores empresariales, se han opuesto a que se produzcan cambios. Esta es una continuidad que explica en parte el rezago de la presión tributaria en el Perú y su carácter regresivo (es decir, con impuestos directos sobre las rentas de las empresas y los ingresos particularmente bajos de las personas, y con una predominancia de los impuestos indirectos).

Un capítulo importante del debate tributario en el Perú se relaciona con la minería. Una primera explicación radica en la importancia de esta actividad en la economía peruana, pero, al mismo tiempo, en el hecho de ser un sector que desde la década de los años 90 ha gozado de enormes beneficios tributarios y facilidades, y cuyas empresas han sabido aprovechar varios vacíos legales. Además, el sector empresarial minero ha sido uno de los tenaces opositores a que se produzcan cambios en la política tributaria y una redistribución más justa de sus excedentes.

Mirando hacia atrás, el momento del superciclo fue un buen ejemplo de resistencia del sector empresarial minero a que se modifiquen en algo las políticas y se implementen mecanismos fiscales alternativos para alcanzar una mayor apropiación de la renta minera, precisamente en la década durante la que más subió el precio de los metales. Por ejemplo, las empresas con CET continuaron incumpliendo el pago de las RM y, como se ha visto, se opusieron al pago de un impuesto a las sobreganancias. Solo recién al final del período de bonanza, se aplicaron algunas medidas que buscaban capturar una parte de las sobreganancias.

Mirando hacia adelante, antes de la pandemia, algunas posturas señalan que no debería modificarse el actual esquema tributario y de incentivos del sector minero, ya que la carga tributaria del sector minero peruano está por encima de la de otros países con los que competimos y que las futuras inversiones mineras aseguran mayores ingresos tributarios para el país. De acuerdo a las proyecciones realizadas en este documento, el aporte tributario anual del sector minero, en efecto, se incrementaría en el período 2020-2035 en contextos de precios intermedios y altos, pudiendo llegar a montos que van desde los S/ 17 000 millones hasta los S/ 21 500 millones anuales, en promedio. Por su parte, en contextos de precios bajos, el aporte tributario anual del sector minero proyectado difícilmente podría superar los S/ 10 000 millones anuales, lo que se explica por la menor rentabilidad del mineral producido y menores incentivos para la inversión. Sin embargo, más allá de estas proyecciones, la manera correcta de mostrar el aporte tributario del sector minero es considerando su importancia relativa y no su aporte medido en términos absolutos o monetarios.

Al respecto, uno de los criterios que se ha evaluado es cuán importante sería ese aporte con relación al tamaño de la economía peruana, es decir, como porcentaje del PBI, medición conocida como presión tributaria. De acuerdo a los cálculos realizados, en el período 2020-2035, el aporte a la presión tributaria nacional del sector minero fluctuaría, en promedio, entre el 1,0 % y el 1,4 % como porcentaje del PBI en contextos de precios intermedios y altos, respectivamente; y fluctuaría, en promedio, entre el 0,5 % y el 0,6 % como porcentaje del PBI en contextos de precios bajos. Esta última cifra, incluso, estaría sobrestimada, ya que en un escenario de precios bajos, la cartera de proyectos de construcción de mina, durante el mencionado período, solo se desarrollaría parcialmente.

Antes de la pandemia del Covid-19, la evolución de la economía mundial permitía un nivel de precios intermedio para el caso de los metales y era previsible que este escenario se mantuviera durante los siguientes años. Actualmente, los precios de los metales base se han deprimido frente a la paralización del aparato productivo global y a un posible escenario de recesión prolongada.

Sin embargo, más allá de la crisis causada por la pandemia del Covid-19, este estudio permite concluir que incluso ante escenarios de precios intermedios y altos de los metales, en realidad, la tendencia a largo plazo es que el aporte

minero a la presión tributaria no se incrementa hasta el año 2035, aun si se lograra concretar la inversión de la cartera de proyectos vigente (con fecha prevista de inicio). De hecho, para realizar este ejercicio de proyección de los futuros aportes tributarios del sector minero, se ha considerado tanto la actual cartera de proyectos de construcción de mina como aquellos proyectos que iniciaron operaciones entre 2012 y 2019, que equivalen en conjunto a una inversión minera acumulada de US\$52 600 millones durante el período 2012-2035.

Estos resultados indican que la contribución tributaria del sector minero, en el horizonte próximo, tendrá un impacto bastante modesto y no permitirá robustecer las capacidades operativas del Estado peruano. Como se mencionó al inicio del estudio, mientras que en el Perú la presión tributaria, históricamente, rara vez ha superado el techo del 16 % del PBI y, más bien, ha fluctuado en alrededor del 14 %, la presión promedio en América Latina es del 23 % y en los países de la OCDE llega al 34 % del PBI. De hecho, si el Perú hubiese alcanzado una presión tributaria mínima del 18 % del PBI, tal como sucede en otros países de la región, hubiésemos logrado una recaudación adicional acumulada, entre 2002 y 2019, de S/ 252 000 millones. De este modo, a pesar del protagonismo del sector minero en la economía peruana —ciertamente, el Perú se encuentra entre los cinco primeros países exportadores netos de minerales en el mundo—, se puede afirmar que el *milagro peruano* estará muy lejos de ocurrir a partir del aporte tributario del sector minero.

En tal escenario, esta investigación plantea dos propuestas de reforma del régimen contributivo del sector minero a futuro²⁵ que buscan, por un lado, producir una recaudación más sostenida y oportuna, y por otro lado, generar una mayor recaudación durante los ciclos de precios altos de los minerales²⁶.

Un primer instrumento fiscal alternativo es la **regalía *ad valorem***. A diferencia de la regalía vigente en el país, que se aplica sobre la utilidad operativa, la regalía *ad valorem* se aplica sobre el valor de producción o ventas.

25 Como parte de una reforma tributaria estructural.

26 Otros dos caminos de reforma para aumentar la contribución del sector minero en la recaudación nacional son o elevar las tasas del actual régimen contributivo, o considerar una coparticipación del Estado en el accionariado de las empresas del sector minero como mecanismo de mayor captación de la renta generada. Con relación a este último punto, las estimaciones realizadas, con una participación del Estado del 40 % del accionariado en proyectos mineros estratégicos, arroja una mayor contribución de entre 0,5 % y 0,6 % del PBI al 2035.

Esta propuesta de regalías ofrece varias ventajas. En primer lugar, tiene mejores cualidades en términos de predictibilidad y transparencia debido a que se calcula sobre el valor de la producción o ventas. De hecho, existe información pública suficiente para poder estimar los valores aproximados del pago de RM sobre el valor de la producción o ventas. Asimismo, impide que las empresas puedan reducir su pago mediante el incremento de los costos deducibles, tal como puede suceder con el actual régimen de regalías, que se aplica sobre la utilidad operativa. En efecto, la RM que depende del margen operativo tiene mayor opacidad en cuanto depende de las propias decisiones operativas y contables de la empresa, mientras que la RM sobre el valor de la producción o ventas presenta mayores ventajas frente a la elusión.

En segundo lugar, este tipo de regalías tiene la ventaja de generar ingresos públicos desde el comienzo de la producción. De hecho, destaca porque permite compensar, en parte, la ausencia de pago de IR y transferencia de canon durante los primeros años de operaciones²⁷. En efecto, en varias regiones del Perú, una de las causas recurrentes de conflictos sociales ha sido la ausencia de transferencias de canon en los primeros cinco a siete años de las operaciones de empresas mineras —período que puede extenderse si los precios de los minerales caen—. En la actualidad, excepcionalmente, la empresa Las Bambas viene pagando regalías contractuales del 3 % del valor de sus ventas netas; asimismo, en la reciente licitación del proyecto Michiquillay, Southern Perú ofreció un pago similar de regalías del 3 % sobre el valor de sus ventas netas²⁸.

Y en tercer lugar, la RM sobre el valor de producción o ventas es coherente con la sentencia del Tribunal Constitucional del año 2005, que indicaba que la RM no es un tributo, sino una contraprestación o compensación a los gobiernos

27 La ausencia de pago de IR en empresas mineras durante los primeros años de operaciones tiene varias explicaciones: la propia naturaleza del proyecto minero, que se caracteriza por un alto componente en inversión, las reglas contables y tributarias aplicables, el diseño financiero, etcétera.

28 Si bien la actual legislación permite contar con una RM sobre el margen operativo o el 1 % del valor del concentrado —la mayor contribución entre ambas opciones—, en el caso de las empresas mineras grandes y medianas, este cambio normativo aplicado desde 2011 habría originado que en la práctica el “piso” del pago de regalías se redujera del 3 % al 1 % del valor del concentrado durante los primeros años de operación. Concretamente, en el caso de Minera Las Bambas, que posee una regalía contractual permanente del 3 % del valor del concentrado o ventas netas, su aporte por RM hacia el gobierno regional y los gobiernos locales de Apurímac, con la actual legislación, se hubiera reducido a la tercera parte, es decir, de S/ 260 millones efectivamente transferidos en 2017 y 2018 en promedio, a una transferencia menor de S/ 85 millones anuales.

regionales y municipalidades por la explotación de recursos naturales no renovables, justificada en la necesidad de la nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes de que se agoten. Es decir, la contraprestación o compensación está directamente vinculada a la extracción del mineral y agotamiento del mineral que se ve reflejada en el valor del concentrado o ventas netas. Por el contrario, la RM vigente que se aplica sobre la utilidad operativa contradice esta sentencia, en tanto la contraprestación por el uso del recurso natural agotable no puede estar asociada a la obtención o no de utilidades.

El segundo instrumento fiscal alternativo es el **RRT** (impuesto sobre las rentas de recursos naturales), que busca generar una mayor recaudación durante los ciclos de mayor rentabilidad, los que típicamente coinciden con períodos de precios altos de los minerales. Pocos saben que esta es una propuesta hecha por una misión del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI en el año 2006, que, como se ha mencionado, señaló que el régimen fiscal aplicado en ese momento en la minería peruana no era “suficientemente progresivo en su estructura” y recomendó la aplicación del RRT para que se pudiera capturar una participación más alta de la renta minera.

El RRT es una variante de los impuestos sobre las rentas puras y se aplica cuando se supera un “ratio”, umbral o tasa de retorno mínima de la inversión. El RRT toma en cuenta solo los flujos de efectivo netos, lo cual implica que la totalidad de los gastos incurridos en la exploración, el desarrollo y la explotación de los yacimientos se deducen de manera total e inmediata de los ingresos. El RRT se aplicaría además del IR de la tercera categoría y de la regalía minera *ad valorem*. La aplicación de esta última ya no justificaría la vigencia del IEM; por tanto, tendría que ser derogado. En cambio, continuaría la aplicación del GEM, pues este recae sobre aquellas empresas con CET que no pagan regalías.

En las campañas presidenciales de los años 2006 y 2011, estuvo presente en los debates y propuestas la creación de un impuesto o mecanismo para que el Estado peruano captara una porción de las llamadas sobreganancias producidas en el sector minero, debido al contexto de precios altos de los minerales. Estas discusiones se originaron durante el período conocido como el *superciclo de precios*. Las medidas que adoptaron los gobiernos entrantes, sin embargo, no lograron un aumento importante del Estado en

la captación de la renta minera, tal como lo demuestran varios estudios²⁹. ¿Qué lecciones nos deja esta etapa de la historia peruana reciente? ¿Cómo prepararnos de cara al futuro cuando nos encontremos con un nuevo período de precios altos de los minerales?³⁰ Actualmente, no contamos con un instrumento en el Perú que permita medir y obtener una parte de las sobreganancias que el sector minero obtendría en un período de precios altos. El RRT, propuesto por el FMI durante aquellos años, se presenta como una alternativa³¹.

Una de las conclusiones principales de esta investigación es que introducir el criterio de rentabilidad podría ser más objetivo al momento de evaluar la estructura contributiva para el sector minero en el Perú y plantear reformas que la modifiquen.

Típicamente, en el Perú se ha tendido a evaluar la carga tributaria del sector minero comparándola con la de otros países, lo cual ha establecido en el “discurso” los límites de lo que es posible modificar en la estructura contributiva del sector minero. Sin embargo, se han omitido otras variables, como los costos de producción por país, que, comparativamente, en el caso del Perú son más bajos con relación a sus principales minerales de producción. El criterio de rentabilidad minera permite ampliar los márgenes de acción frente al diseño de nuevos instrumentos contributivos. De hecho, con la información del IPE, se podía concluir que al ajustar los costos de producción proporcionalmente por país, para el caso del cobre, el Perú podía elevar su carga tributaria respecto a la de Australia, hasta determinado margen, sin perder competitividad debido a los menores costos de producción.

29 Mendoza, A. y De Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Oxfam, CooperAcción.

30 En el futuro, la transición energética mundial podría incrementar la demanda de algunos minerales como el cobre y, a su vez, su cotización en el mercado internacional.

31 Para determinar la actual RM, el IEM y el GEM se toma como base de referencia la utilidad operativa trimestral. Para calcular estas tres obligaciones, se aplican tasas marginales progresivas en función de los tramos crecientes del margen operativo de la empresa (utilidad operativa / ingresos o ventas netas). Si bien el diseño de estos instrumentos permitiría captar una mayor ganancia en períodos de precios más altos, habría que evaluar si las tasas marginales actuales son lo suficientemente progresivas para cumplir con el objetivo de captar las rentas extraordinarias mineras. La evidencia señala que estas tres nuevas obligaciones aplicadas desde 2011 lograron recaudar, en conjunto y en promedio, un monto similar al que habría recaudado la antigua RM aplicada sobre el valor de las ventas netas.

Finalmente, es importante ajustar las políticas sobre contratos de estabilidad jurídica para el sector minero y devoluciones tributarias. Los contratos de estabilidad jurídica fueron establecidos por la Ley General de Minería de 1992 y estabilizan el régimen tributario, administrativo y cambiario para las empresas mineras por un plazo de quince años. Actualmente, existen siete empresas con contratos de estabilidad vigentes, la mayoría vinculada al sector cuprífero. Este tipo de contratos, si bien asegura la estabilidad jurídica del inversionista, no ha estado exento de críticas debido al estrecho margen que le deja al Estado para la aplicación de nuevas políticas. Por ejemplo, las actuales condiciones estabilizadas comprenden a empresas que registran el 55 % de la producción de cobre.

Además, si bien los contratos de estabilidad jurídica ayudan a evitar posibles medidas desproporcionadas por parte del Estado, su diseño actual no está ayudando al país en el sentido contrario, es decir, cuando se producen situaciones en las que las empresas buscan eludir agresivamente medidas gubernamentales de interés público. Es el caso, por ejemplo, de las controversias ocurridas con Cerro Verde, empresa que se opone al pago de RM y estaría próxima a demandar al Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Esta situación pone en cuestionamiento si es que se deberían o no estabilizar todos los parámetros que actualmente incluyen los contratos de estabilidad jurídica. Para algunos especialistas, por ejemplo, estos contratos no deberían avalar la estabilidad de beneficios tributarios.

Una segunda ruta frente al aprovechamiento excesivo de este tipo de contratos es la propia derogación del artículo 62 de la Constitución Política de 1993, que conlleva a la eliminación de este mecanismo. El país vive en un contexto económico indiscutiblemente distinto del de la década de los años 90. De hecho, países como Australia, Canadá, México o Brasil no emplean CET.

Otro tema que ha venido generando bastante atención es el de las devoluciones tributarias al sector minero. Estas devoluciones ocurren precisamente por los denominados *saldos a favor del exportador* (SFE) y las devoluciones del IGV a favor de las empresas exportadoras. Con relación al uso discrecional de este mecanismo de devolución, se podría considerar, por ejemplo, que si la recaudación neta del sector es negativa, se aplique un diferimiento en la ejecución de las devoluciones, lo que

no implica que el exportador perderá este crédito fiscal en los próximos ejercicios fiscales³².

La revisión del contexto, la evolución de la política tributaria en general y la vinculada a la minería en particular, y el debate abierto todos estos años plantean el reto de definir propuestas alternativas que apunten a combatir la inequidad del sistema tributario en el Perú. En el hoy anhelado escenario postpandemia, la tarea mayor será lograr una recuperación sostenida de la presión tributaria y apostar por una reforma fiscal progresiva. Y en el caso de la minería, la agenda pendiente implica definir a futuro una política fiscal dotada de instrumentos adecuados para la captura óptima de la renta minera, superando los errores del pasado reciente y, sobre todo, con el objetivo de que el Estado peruano pueda contar con los recursos necesarios para responder a la demanda de la población, fortalecer el gasto social y, así, enfrentar en mejores condiciones situaciones de emergencia como la que se ha desatado luego de la llegada al país del Covid 19.

32 Tal como sucede con otros mecanismos tributarios como el arrastre de pérdidas.



BIBLIOGRAFÍA

- Boadway, Robin y Keen, Michael (2014). Rent taxes and royalties in designing fiscal regimes for non-renewable resources. En: Cesifo Working Paper Series, N.º4568, enero, 44p.
- COOPERACCIÓN. (2007). *Tributación y distribución de las sobreganancias mineras en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- COOPERACCIÓN. (2009). *La crisis internacional y sus efectos en la tributación y la contribución social del sector minero*. Lima: CooperAcción.
- Daniel, Ph., Adedeji, O. y Medas, P. (2007). *Peru. Fiscal regimes for extractive industries*. Washington D.C.: International Monetary Fund (IMF).
- Del Valle, M. (2013). *Ingresos fiscales por explotación de recursos mineros e hidrocarburos en Perú*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.
- Flores, C. (2019). *¿Milagro apurimeño? La minería y el debate del crecimiento y desarrollo local*. Lima: Oxfam, CooperAccion, Grupo de Justicia Fiscal.
- Flores, C., Quiñones, C., Baca, E. y De Echave, J. (2017). *Recaudación fiscal y beneficios en el sector minero. A la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima. Oxfam, CooperAccion, Grupo Propuesta Ciudadana.

- Fondo Monetario Internacional (2012): *Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation*. Prepared by the Fiscal Affairs Department. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Ganiko, G y Merino, Chr. (2018). *Ingresos públicos y reformas tributarias en los países de la Alianza del Pacífico*. Nota de discusión N° 002-2018-CF/ST. Lima: Consejo Fiscal.
- Gómez, J. C., Jiménez, J. P. y Morán, D. (2015). *El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-CEPAL.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2012). *El programa minero de solidaridad con el pueblo. Evaluación de transparencia*. Reporte de Vigilancia N° 5. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Obras por impuestos. Posibilidades y riesgos*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana-OXFAM.
- Instituto Peruano de Economía (2019). *Evaluación de la estructura tributaria del sector minero*. Elaborado para la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Lima.
- Land, Bryan (2008). *Resource rent taxation-theory and experience*. Washington D.C., Estados Unidos de América: International Monetary Fund.
- Marco Macroeconómico Multianual (2015). *Marco macroeconómico multianual 2016-2018 Revisado*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Martner Gonzalo (2016). *Reforma Fiscal*. Documento de Trabajo presentado en el Grupo de Transformación Social y Ecológica de la Fundación Friedrich Ebert. Ciudad de México.
- Mendoza, A. y De Echave, J. (2016). *¿Pagaron lo Justo? Política Fiscal Peruana en Tiempos del Boom Minero*. Lima. Oxfam y CooperAccion.
- Sanz-Sanz, J. F. y Sanz Labrador, I. (2013). *Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas*. Serie Macroeconomía del Desarrollo 134. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperación Alemana.

- Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A. (2015): *Estados financieros al 31 de diciembre de 2014 y de 2013*. Lima: Sociedad Minera Cerro Verde S. A. A.
- Torres Cuzcano, V. (2013). *Grupos económicos y bonanza minera en el Perú. El caso de cinco grupos mineros nacionales*. Lima: CooperAcción.
- Torres Cuzcano, Víctor (2018). *Boom Minero, política fiscal y corrupción*. Documento de Trabajo Omega Beta Gamma 01, Grupo de Investigación Omega Beta Gamma.
- Wiener, R. y Torres Polo, J. (2014). *La gran minería: ¿paga los impuestos que debería pagar? El caso Yanacocha*. Lima: Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD).

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
Agosto 2020 Lima - Perú

En el anhelado escenario postpandemia, la tarea mayor será lograr una recuperación sostenida de la presión tributaria y apostar por una reforma fiscal progresiva. Y en el caso de la minería, la agenda pendiente implica definir a futuro una política fiscal dotada de instrumentos adecuados para la captura óptima de la renta minera, superando los errores del pasado reciente y, sobre todo, con el objetivo de que el Estado peruano pueda contar con los recursos necesarios para responder a la demanda de la población, fortalecer el gasto social y, así, enfrentar en mejores condiciones situaciones de emergencia como la que se ha desatado luego de la llegada al país del Covid 19.

ISBN: 978-612-47848-2-8



9 786124 784828